Renforcer le secteur des organismes de bienfaisance au Canada :

La réforme du cadre réglementaire

Initiative sur le secteur bénévole et communautaire

Table conjointe sur le cadre réglementaire

Rapport final
Mars 2003

Secteur bénévole et communautaire

Canada

Renforcer le secteur des organismes de bienfaisance au Canada :

La réforme du cadre réglementaire

Secteur bénévole
et communautaire

Canada

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Initiative du secteur bénévole et communautaire (Canada).
Table conjointe sur le cadre réglementaire

Renforcer le secteur des organismes de bienfaisance au Canada : La réforme du cadre réglementaire : rapport final

Issued also in English under title : Strengthening Canada's charitable sector, regulatory reform.
Publ. en collaboration avec l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire.
Publ. aussi sur l'Internet.
Comprend des références bibliographiques.
ISBN 0-662-88568-6
N° de cat. Rv4-2/2003F

1. Œuvres de bienfaisance – Droit – Canada.
2. Fondations (Droit) – Canada.
3. Associations sans but lucratif – Droit – Canada.
4. Œuvres de bienfaisance – Impôt – Canada.
I. Agence des douanes et du revenu du Canada
II. Initiative du secteur bénévole et communautaire (Canada)

KE5870.V64 2003 346.71'064 C2003-980119-5

103-04868/

Mars 2003

L'honorable John Manley
Ministre des Finances
Chambre des communes

L'honorable Elinor Caplan
Ministre du Revenu national
Chambre des communes

c.c. L'honorable Sheila Copps
Ministre du Patrimoine canadien
et Ministre responsable du secteur bénévole et communautaire
Chambre des communes

Nous sommes heureux de vous soumettre le présent rapport pour étude.

Le rapport a été rédigé par la Table conjointe sur le cadre réglementaire, un groupe de travail mis sur pied en novembre 2000, dans le cadre de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire, et chargé d'examiner la situation et de formuler des recommandations en vue d'améliorer le cadre législatif et réglementaire applicable au secteur bénévole.

La Table est formée d'un nombre égal de représentants de l'administration publique et du secteur bénévole. Les membres ont été choisis en fonction de leur expertise, de leur expérience et de leur empressement à travailler dans un but commun plutôt que comme représentants d'un organisme en particulier. Les opinions exprimées dans le présent document sont donc celles des participants et non pas celles des organismes qu'ils représentent.

Ce rapport porte sur la réglementation fédérale régissant les organismes de bienfaisance et sur les options en matière de changement dans quatre grands domaines, soit :

- l'accessibilité et la transparence de l'organe de réglementation fédéral, y compris la communication au public de renseignements qu'il possède à propos des organismes de bienfaisance;
- l'amélioration de l'accès au processus d'appel dans le cas des organismes qui ne sont pas d'accord avec les décisions prises par l'organe de réglementation;
- des réformes sur le plan de l'observation, notamment la possibilité d'adopter de nouvelles sanctions pour que les organismes de bienfaisance s'acquittent de leurs obligations légales;
- les modèles institutionnels.

103-04868/

Mars 2003

L'honorable John Manley
Ministre des Finances
Chambre des communes

L'honorable Elinor Caplan
Ministre du Revenu national
Chambre des communes

c.c. L'honorable Sheila Copps
Ministre du Patrimoine canadien
et Ministre responsable du secteur bénévole et communautaire
Chambre des communes

Nous sommes heureux de vous soumettre le présent rapport pour étude.

Le rapport a été rédigé par la Table conjointe sur le cadre réglementaire, un groupe de travail mis sur pied en novembre 2000, dans le cadre de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire, et chargé d'examiner la situation et de formuler des recommandations en vue d'améliorer le cadre législatif et réglementaire applicable au secteur bénévole.

La Table est formée d'un nombre égal de représentants de l'administration publique et du secteur bénévole. Les membres ont été choisis en fonction de leur expertise, de leur expérience et de leur empressement à travailler dans un but commun plutôt que comme représentants d'un organisme en particulier. Les opinions exprimées dans le présent document sont donc celles des participants et non pas celles des organismes qu'ils représentent.

Ce rapport porte sur la réglementation fédérale régissant les organismes de bienfaisance et sur les options en matière de changement dans quatre grands domaines, soit :

- l'accessibilité et la transparence de l'organe de réglementation fédéral, y compris la communication au public de renseignements qu'il possède à propos des organismes de bienfaisance;
- l'amélioration de l'accès au processus d'appel dans le cas des organismes qui ne sont pas d'accord avec les décisions prises par l'organe de réglementation;
- des réformes sur le plan de l'observation, notamment la possibilité d'adopter de nouvelles sanctions pour que les organismes de bienfaisance s'acquittent de leurs obligations légales;
- les modèles institutionnels.

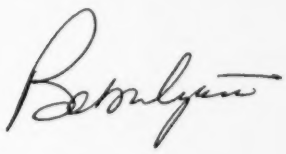
Outre les quatre secteurs de la réglementation dont il est question dans le présent rapport, la Table est également intervenue dans deux autres domaines. En effet, elle a collaboré avec l'Agence des douanes et du revenu du Canada en vue de l'élaboration d'une déclaration annuelle moins longue pour les organismes de bienfaisance et de l'élaboration d'un projet de lignes directrices en ce qui a trait à la nature et au niveau des activités commerciales auxquelles les organismes de bienfaisance peuvent s'adonner.

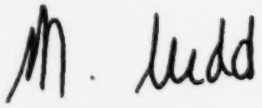
Pendant qu'ils effectuaient leurs travaux, les membres de la Table se sont rendu compte que leurs propositions dans les divers domaines étaient en fait interreliées. Ainsi, les modifications recommandées en ce qui a trait aux sanctions exigent une modification du processus d'appel. Les membres ont également pu constater que les recommandations sont tributaires du contexte institutionnel dans lequel elles pourraient être adoptées. Par conséquent, bon nombre des recommandations sont interreliées et forment un cadre intégré. Il faudra donc tenir compte de ce facteur au cours des discussions portant sur la mise en œuvre.

Pour s'assurer de tenir compte des répercussions de toute modification apportée à la réglementation, la Table a organisé des séances de consultation visant son rapport provisoire au cours de l'automne 2002. Ces séances ont permis à des représentants de divers organismes du secteur bénévole, à leurs conseillers, à des représentants de ministères provinciaux et au grand public d'exprimer leurs opinions en ce qui a trait aux recommandations provisoires.

Le rapport provisoire a généralement été appuyé au cours du processus de consultation, ce qui nous a convaincu que nous étions sur la bonne voie. Nous tenons à remercier les Canadiens qui ont pris part aux consultations (plus de 500), ainsi que les 24 organismes qui ont soumis des mémoires officiels, d'avoir partagé leurs opinions et leur expertise avec nous.

Compte tenu du soutien manifesté lors des consultations, nous sommes fiers de présenter ce rapport au gouvernement du Canada. Nous croyons également que les opinions exprimées dans le rapport sauront intéresser un vaste auditoire de Canadiens, y compris le secteur bénévole, ses conseillers, des fonctionnaires, des donateurs, le grand public et bon nombre d'intervenants du monde des affaires, du secteur universitaire et du monde du travail. Nous invitons aussi cet auditoire, dont l'appui est essentiel pour assurer la vigueur et le développement du secteur bénévole au Canada, à prendre connaissance de ce rapport.





Bob Wyatt
Coprésident (secteur bénévole)
Table conjointe sur le cadre réglementaire

Maureen Kidd
Coprésidente (secteur public)
Table conjointe sur le cadre réglementaire

Table des matières

Table conjointe sur le cadre réglementaire ..... **vii**

Remerciements ..... **ix**

Sommaire **1**

Chapitre 1 : Introduction **9**
Le secteur bénévole au Canada 10
Processus ayant donné lieu à l'examen actuel 11
Les organismes de bienfaisance mis au point 12
L'examen en cours 13
Consultation des Canadiens 14
Présentation du rapport 15

Chapitre 2 : Réglementation fédérale des organismes de bienfaisance au Canada **17**
Enregistrement 18
Surveillance 20
Sanctions 21
Appels 21

Chapitre 3 : Le cadre réglementaire **24**
Portée et mandat de l'organe de réglementation fédéral 25
Valeurs repères 29
Soutien et information 32
Connaissance/visibilité de l'organe de réglementation 41
Ressources 43
Principes juridiques et pouvoirs pour déterminer les fins de bienfaisance 48
Réglementation coordonnée 52
Le secteur bénévole dans son ensemble 56
Mécanismes administratifs 57

Chapitre 4 : Accessibilité et transparence **63**
Introduction 64
Documents se rapportant à une demande 66
Documents liés à une mesure visant l'observation 71
Documents versés au dossier d'un organisme de bienfaisance et ne se rapportant ni à la demande d'enregistrement ni à une activité de l'observation de l'organe de réglementation 75
Renseignements ne se rapportant pas à un organisme précis 77

Chapitre 5 : Appels **81**
Le contexte actuel 82
Facteurs ayant une incidence sur la réforme du système d'appel existant 85
Recommandations en vue d'une réforme 89

Chapitre 6 : Sanctions intermédiaires dans le contexte du programme de l'observation **101**
Contexte 102
Facteurs influant sur la création d'un régime de sanctions juste et efficace 103
Recommandations en vue d'une réforme 107
Coordination du programme de l'observation avec le travail des autres organes de réglementation 133
Responsabilisation et transparence dans le contexte du programme de l'observation proposé 134

Chapitre 7 : Modèles institutionnels **137**
Introduction 138
Modèle 1 : ADRC à mandat élargi 142
Modèle 2 : ADRC à mandat élargi + agence du secteur bénévole (ASB) 145
Modèle 3 : ADRC à mandat élargi + commission des organismes de bienfaisance 149
Modèle 4 : Commission des organismes de bienfaisance 153
Évaluation des modèles institutionnels 155
Tableau d'analyse – Introduction 157

Annexes **163**
Annexe 1 : Recommandations 163
Annexe 2 : Le processus de consultation 177
Annexe 3 : La situation qui prévaut dans d'autres pays 181
Annexe 4 : Études antérieures et sources de référence 191

Table conjointe sur le cadre réglementaire

Membres

Joseph Allen
Analyste juridique principal
des politiques
Politique du droit corporatif
et de l'insolvabilité
Industrie Canada
Ottawa (Ontario)

Bob Couchman
Ancien directeur exécutif
Yukon Family Services Associates
Whitehorse (Yukon)

Terry de March
Directeur
Innovations, analyse et intégration
Ministère de la Justice
Ottawa (Ontario)

Lois Hollstedt
Ancienne présidente et
directrice générale
YWCA de la Région métropolitaine
de Vancouver
Vancouver (Colombie-Britannique)

Darlene Jamieson
Associée
Société d'avocats Jamieson-Sterns
Halifax (Nouvelle-Écosse)

Maureen Kidd (coprésidente)
Directrice générale
Direction des organismes
de bienfaisance
Agence des douanes
et du revenu du Canada
Ottawa (Ontario)

Jennifer Leddy
Conseillère juridique
et en matière de politiques
Conférence des évêques
catholiques du Canada
Ottawa (Ontario)

Don McRae
Gestionnaire intérimaire
Programme des partenariats
communautaires
Patrimoine canadien
Ottawa (Ontario)

Serge Nadeau
Directeur
Division de l'impôt des particuliers
Finances Canada
Ottawa (Ontario)

Ed Pennington
Directeur général
Association canadienne
pour la santé mentale
Toronto (Ontario)

Claude Rocan
Directeur général
Centre de développement
de la santé humaine
Direction générale de la santé de la
population et de la santé publique
Santé Canada
Ottawa (Ontario)

Jean-Michel Sivry
Expert et bénévole
Président, Théâtre UBU (Montréal)
Directeur général, les Éditions
Flammarion ltée
Montréal (Québec)

John Walker
Directeur général
Groupe de travail sur les subventions et les contributions
Développement des ressources humaines Canada
Ottawa (Ontario)

Bob Wyatt (coprésident)
Directeur exécutif
The Muttart Foundation
Edmonton (Alberta)

Conseillers

Gordon Floyd
Président et directeur général, Partenariats stratégiques
Centre canadien de philanthropie
Toronto (Ontario)

Laird Hunter
Associé
Worton, Hunter and Callaghan
Edmonton (Alberta)

Carl Juneau
Directeur
Division des politiques et de la communication
Direction des organismes de bienfaisance
Agence des douanes et du revenu du Canada
Ottawa (Ontario)

Membres d'office

Marilyn Box
Secrétariat de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire
Ottawa (Ontario)

May Morpaw
Directrice des politiques
Groupe de travail sur le secteur bénévole
Bureau du Conseil privé
Ottawa (Ontario)

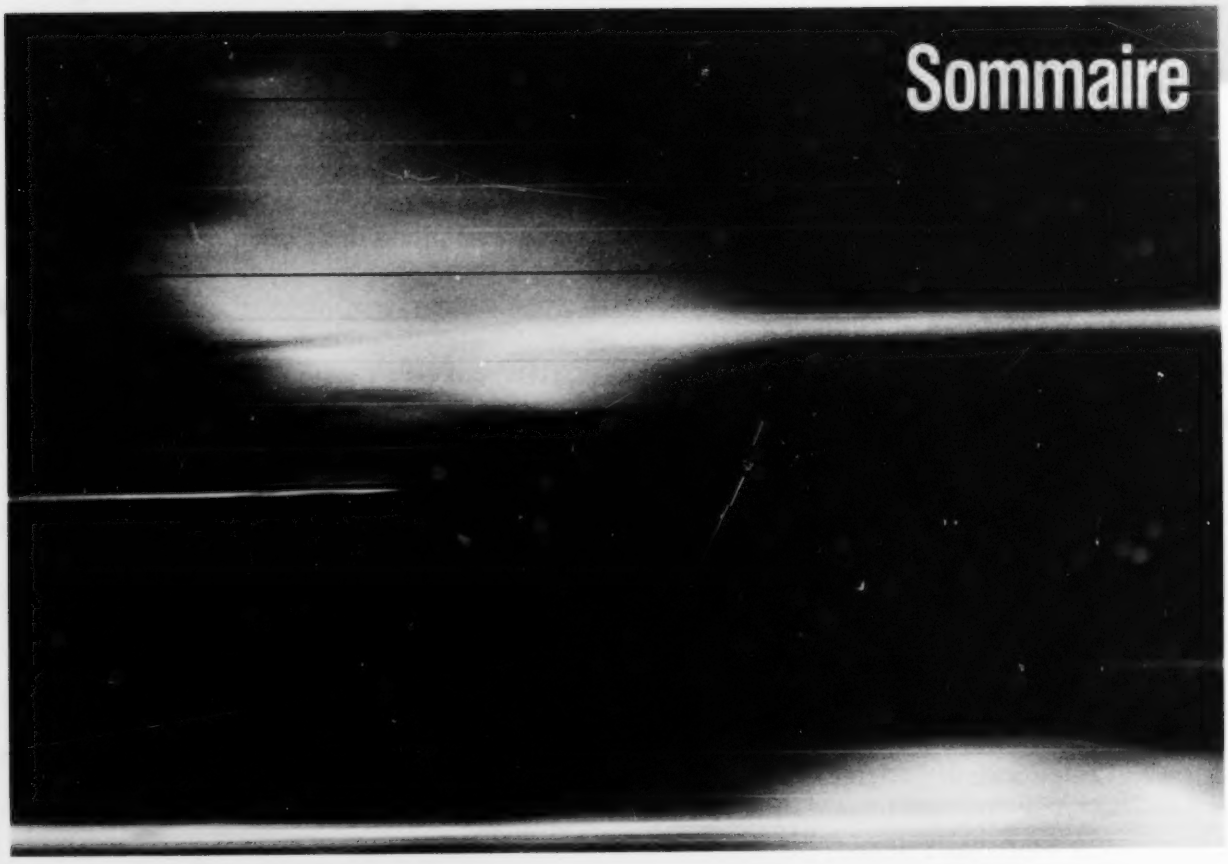
Remerciements

La Table a délibéré pendant plus de deux ans, et certains de ses membres ont changé durant cette période. La Table désire remercier les anciens membres qui ont contribué à la rédaction du présent rapport, soit : Amanda Cliff, Anne-Marie Cotter, Eva Fried, Céo Gaudet, Konstantinos Georgaras, Lee Gill, Diane Jacovella, Carole Legault, Elizabeth Neilson et Janet Sutherland.

Lors des consultations, la Table a pu compter sur l'aide précieuse des agents régionaux des communications de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire, soit : Dennis Atchison (Fredericton), Don Babey (Yellowknife), Marlene Cairns (Charlottetown), Pam Corrigan (St. John's), Alison Ducharme (Victoria), Rebecca Fenton (Whitehorse), Leah Goodwin (Dugald), Janet Lavoie (Calgary), Elizabeth MacDonald (Halifax), Denise Proulx (Regina), Ellen Rajzman (Thornhill), Susan Rowe (Mount Pearl) et Charlotte Thibault (Montréal).

La Table tient à témoigner son appréciation à un groupe d'anciens fonctionnaires du ministère de la Justice pour leurs précieux conseils en ce qui a trait à l'élaboration des propositions, soit : Laverne Jacobs, Ian Mackenzie et Richard Warman. La Table tient également à remercier d'anciens fonctionnaires du ministère des Finances pour leur aide, soit Kei Moray et Sylvie Rocheleau.

Enfin, la Table tient à remercier les membres permanents du Secrétariat de la Table, c'est-à-dire les personnes qui ont géré le processus de consultation, effectué des recherches et fourni le contenu écrit (Judy Torrance et Helen Wagle), contribué à l'élaboration de la nouvelle déclaration annuelle de renseignements (Garth MacDonald, Glenda Stark et Pat Wallace) et offert un appui logistique (Connie Clermont et Lori Petten). Rod Hagglund a supervisé le Secrétariat et veillé à ce que l'équipe soit en mesure de remplir ses fonctions. La Table tient à exprimer sa gratitude à toutes ces personnes.


Sommaire

La Table conjointe sur le cadre réglementaire a été formée en novembre 2000, dans le cadre de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire. Elle avait comme mandat de poursuivre les travaux relatifs à la réglementation entrepris lors de l'initiative *Travailler ensemble*. Elle devait tenir compte des trois objectifs suivants et formuler des recommandations auprès du gouvernement :

- accroître la transparence du processus de réglementation;
- améliorer le processus permettant d'en appeler des décisions de l'organe de réglementation;
- adopter une série de sanctions en cas d'inobservation des exigences législatives.

La Table devait également discuter des modèles institutionnels dont il était question dans le rapport *Travailler ensemble* et poursuivre l'élaboration de ces modèles, dans le contexte de la réglementation.

Nous avons publié notre rapport provisoire en août 2002, après quoi nous avons organisé des séances de consultation publique dans 21 villes canadiennes. Bon nombre de nos recommandations provisoires ont été appuyées. Cependant, nous avons modifié quelques-unes de nos idées initiales en fonction des commentaires formulés.

Un cadre de réglementation efficace et positif

Le rôle de l'organe de réglementation fédéral consiste à assurer le respect de l'intention du Parlement indiquée dans les parties applicables de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. À cet égard, il doit non seulement prévenir l'utilisation abusive du régime fiscal, mais également respecter l'objectif sous-jacent de la législation fiscale, c'est-à-dire encourager l'appui du secteur des organismes de bienfaisance au Canada.

Les citoyens appuient les organismes de bienfaisance s'ils sont en mesure de constater que l'organe de réglementation est efficace et que les organismes de bienfaisance s'acquittent de leurs obligations légales. L'efficacité de la réglementation est tributaire à son tour des mesures prises pour convaincre les organismes de bienfaisance que l'organe de réglementation :

- fait preuve d'intégrité;
- fait preuve de transparence quant à ses décisions et à son rendement;
- s'engage à respecter des normes de service élevées;
- est prêt à collaborer avec le secteur pour acquérir des connaissances et assurer l'innovation.

La réforme que nous proposons en ce qui a trait à la transparence de l'organe de réglementation, au processus d'appel et aux sanctions de sévérité moyenne sera plus efficace si elle est accompagnée de modifications quant au mode de fonctionnement de l'organe de réglementation.

Premièrement, l'organe de réglementation doit jouer un rôle plus actif pour :

- enseigner le secteur quant aux exigences législatives;
- communiquer au grand public des renseignements à propos du processus de réglementation et lui faire part des renseignements accessibles en ce qui a trait aux organismes de bienfaisance et à leur fonctionnement.

Deuxièmement, l'organe de réglementation devrait également prendre des mesures pour accroître sa visibilité, de façon à ce que le grand public soit au courant de ses activités et sache comment communiquer avec lui.

Troisièmement, pour bien effectuer son travail, l'organe de réglementation a besoin des ressources humaines, technologiques et financières requises pour remplir son mandat.

Quatrièmement, de nouvelles lignes directrices s'imposent quant à la nature et à l'étendue des pouvoirs de l'organe de réglementation pour ce qui est de l'enregistrement de nouveaux types d'organismes en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Cinquièmement, il ne saurait être question de mettre sur pied un système de réglementation efficace dans le cas des organismes de bienfaisance au Canada, c.-à-d. un système que le grand public comprend et qui permet de réduire le fardeau imposé aux organismes de bienfaisance en matière de réglementation, sans une certaine coordination fédérale-provinciale-territoriale. Les différents paliers de gouvernement doivent être en mesure d'échanger des renseignements et de discuter des questions qui les préoccupent, particulièrement dans le cas d'organismes susceptibles de ternir la réputation du secteur en général.

Sixièmement, l'organe de réglementation fédéral devrait adopter de nouvelles mesures pour améliorer les communications avec le secteur et les services offerts, notamment :

- mettre sur pied un groupe consultatif ministériel chargé de fournir des conseils en ce qui a trait à la politique administrative;
- accroître les consultations liées à la politique et organiser des consultations continues;
- déposer un rapport annuel sur son rendement et ses activités.

Accessibilité et transparence

Nos recommandations mettent l'accent sur l'amélioration de la confiance :

- dans l'organe de réglementation, en rendant ses opérations plus transparentes;
- dans le secteur, en offrant plus de renseignements à propos des organismes de bienfaisance.

On devrait accroître la transparence de la réglementation dans le cadre du processus d'enregistrement. À l'heure actuelle, les personnes qui en font la demande ne peuvent obtenir que des renseignements restreints à propos des organismes de bienfaisance enregistrés. Nous recommandons à l'organe de réglementation de publier les raisons de chaque décision prise en matière d'enregistrement, qu'elle soit positive ou négative. Les documents actuellement accessibles en ce qui a trait aux organismes dont les demandes d'enregistrement sont acceptées devraient également être accessibles dans le cas de ceux dont les demandes d'enregistrement sont refusées.

La transparence pourrait également s'appliquer à la publication des résultats du programme de l'organe de réglementation visant l'observation, c'est-à-dire les vérifications. Cependant, étant donné que cette mesure risque de nuire inutilement à la réputation d'un organisme, nous recommandons de ne pas communiquer des renseignements précis à propos de ces vérifications. L'organe de réglementation devrait plutôt publier un rapport annuel faisant état des résultats généraux du programme visant l'observation. Un organisme de bienfaisance devrait être identifié seulement s'il a fait l'objet d'une sanction majeure.

La méthode utilisée par l'organe de réglementation pour prendre ses décisions devrait également être plus transparente. Le site Web de l'organe de réglementation devrait faire état de ses politiques et de la base de données utilisée par ses employés pour effectuer des recherches.

Enfin, on pourrait améliorer la confiance dans le secteur en offrant plus de renseignements au grand public à propos des organismes de bienfaisance. À cette fin, le grand public devrait avoir accès aux états financiers que les organismes de bienfaisance sont tenus de produire auprès de l'organe de réglementation.

Appels

Dans le contexte actuel, le premier palier d'appel d'une décision prise par l'organe de réglementation est la Cour d'appel fédérale. Nos recommandations portent sur les types de recours qui devraient être offerts avant qu'un dossier soit soumis à la Cour d'appel fédérale.

L'organe de réglementation devrait mettre sur pied une unité indépendante chargée de réexaminer les dossiers d'organismes de bienfaisance, c'est-à-dire les demandes d'enregistrement présentées par les organismes de bienfaisance et les sanctions qui leur sont imposées.

Le système de recours devrait prévoir une audition *de novo*. D'après nous, la Cour canadienne de l'impôt est le tribunal logique le plus accessible pour une telle audition, et c'est pourquoi nous recommandons d'envisager sérieusement la possibilité de faire en sorte que la Cour canadienne de l'impôt devienne le premier palier du processus d'appel en ce qui a trait aux décisions de l'organe de réglementation.

Étant donné que le droit de la bienfaisance est axé sur les décisions prises par les tribunaux, l'organe de réglementation et le secteur ont besoin de décisions rendues par les tribunaux pour clarifier le droit. Cependant, le coût des actions en justice est souvent prohibitif, spécialement dans le cas des nouveaux organismes. On devrait donc offrir du financement pour permettre aux organismes ayant des causes significatives d'interjeter appel. Le Programme de contestation judiciaire est un modèle qu'on pourrait adopter.

Sanctions intermédiaires

À l'heure actuelle, la principale sanction imposée par l'organe de réglementation est la révocation de l'enregistrement. Or, cette sanction est jugée trop sévère pour constituer un recours efficace. On pourrait réduire la nécessité de sanctions grâce à une campagne d'information, mais l'organe de réglementation doit se doter de meilleurs outils pour traiter les dossiers d'organismes de bienfaisance qui ne respectent pas les règles applicables.

Les faits en présence dans la plupart des cas d'inobservation varient énormément, et c'est pourquoi l'organe de réglementation doit disposer de pouvoirs discrétionnaires pour adapter les mesures de redressement aux circonstances. **Ces pouvoirs discrétionnaires doivent être compensés par un système de recours qui fonctionne bien, et nos recommandations en matière de sanctions intermédiaires sont conditionnelles à ce que le système de recours actuel fasse l'objet d'une réforme.**

On propose deux nouvelles sanctions intermédiaires, soit :

- suspendre le statut de « donataire reconnu » d'un organisme de bienfaisance (c.-à-d. que l'organisme ne pourrait plus délivrer de reçus officiels aux fins de l'impôt pour des dons reçus pendant la suspension ni recevoir des subventions de la part des fondations);
- retirer l'exemption fiscale accordée à un organisme de bienfaisance (l'impôt à payer serait établi en fonction d'un pourcentage des recettes de toutes provenances de l'organisme).

La révocation de l'enregistrement constituerait la sanction ultime, mais l'impôt de révocation actuel doit être révisé. Nous appuyons la proposition de la Commission de réforme du droit de l'Ontario, qui consiste à adopter un mécanisme permettant de réutiliser les recettes « fiscales » (y compris les montants découlant du retrait de l'exemption fiscale) à des fins de bienfaisance.

Il y a deux problèmes d'observation suffisamment fréquents pour nous amener à proposer des recours précis. Le premier réside dans le fait que quelque 2 000 organismes de bienfaisance omettent chaque année de respecter l'exigence fondamentale qui leur est imposée, c.-à-d. produire une déclaration annuelle de renseignements. D'après nous, le site Web de l'organe de réglementation devrait être utilisé pour indiquer les organismes de bienfaisance qui risquent de perdre leur enregistrement parce qu'ils tardent à produire une déclaration. Par ailleurs, si un organisme de bienfaisance perd son enregistrement parce qu'il ne tient pas compte des avertissements liés à la production d'une déclaration annuelle, il devrait être tenu de payer des frais de 500 $ lorsqu'il présente une nouvelle demande d'enregistrement.

Le deuxième problème d'observation fréquent se rapporte aux activités de financement trompeuses, c'est-à-dire que les donateurs sont priés d'appuyer une cause alors qu'une faible proportion, voire aucune, de leurs contributions ne sont utilisées à des fins de bienfaisance. Nous proposons deux mesures pour remédier à cette situation. Premièrement, l'inclusion de faux renseignements dans la demande d'enregistrement justifierait la révocation immédiate de l'enregistrement. En outre, la Cour fédérale devrait être en mesure d'ordonner à un organisme de mettre un terme à ses activités de financement si elle a des motifs raisonnables de croire que celles-ci causent un préjudice au public.

Enfin, on devrait réviser la *Loi de l'impôt sur le revenu* de façon à exprimer plus clairement certaines exigences fondamentales (comme celles décrites dans le rapport) pour obtenir et conserver le statut d'organisme de bienfaisance enregistré.

Modèles institutionnels

Le rapport *Travailler ensemble* proposait trois modèles institutionnels pour un organe de réglementation fédéral, soit :

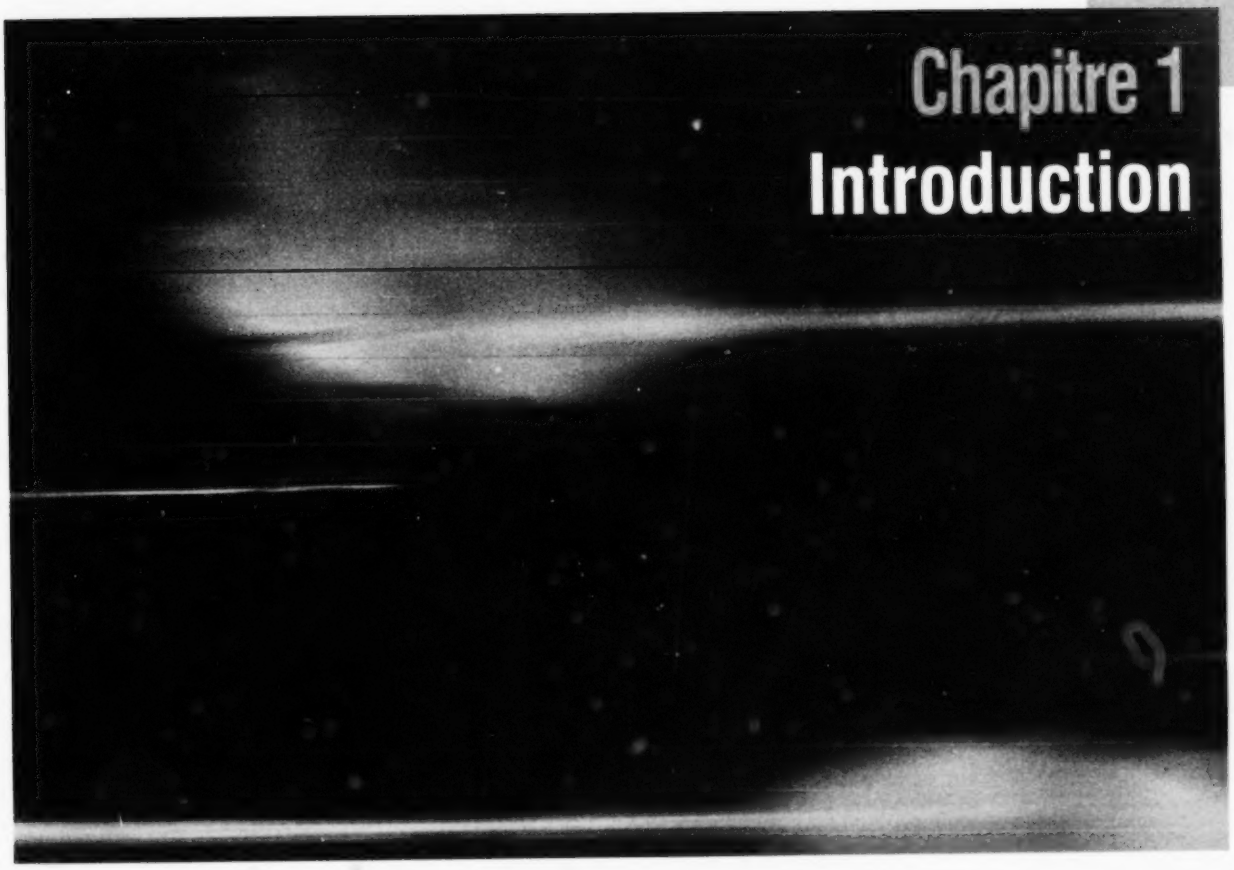
- une Direction des organismes de bienfaisance élargie à l'intérieur de l'ADRC;
- une Direction des organismes de bienfaisance élargie et une nouvelle agence du secteur bénévole;
- une Commission des organismes de bienfaisance qui assumerait les fonctions de réglementation exercées actuellement par l'ADRC.

Nous avons conçu un autre modèle respectant les mêmes critères que les modèles ci-dessus et nous l'avons inclus dans le présent rapport pour en assurer l'intégralité. D'après ce modèle, les fonctions seraient réparties entre une commission indépendante et l'ADRC, et la commission assumerait essentiellement des responsabilités en matière de réglementation associées à l'enregistrement et à la révocation de l'enregistrement d'organismes de bienfaisance.

On ne nous a pas demandé d'indiquer notre préférence quant à ces modèles, mais plutôt de fournir plus de renseignements à propos de chacun d'entre eux pour permettre une discussion quant à leurs avantages. À cette fin, nous avons établi

une série de critères qui pourraient être utilisés pour l'évaluation de chaque modèle. Ces critères se rapportent essentiellement aux conditions que nous jugeons essentielles pour assurer l'efficacité d'un organe de réglementation dans le secteur de la bienfaisance, soit :

- la clarté de son champ d'action et de son mandat;
- sa capacité de fonctionner de façon intègre, professionnelle, innovatrice et transparente;
- sa capacité d'améliorer sa visibilité auprès du public;
- sa capacité de renseigner le public et le secteur;
- ses chances d'obtenir des ressources appropriées;
- sa capacité d'interpréter le droit de la bienfaisance dans une société en évolution;
- sa capacité de collaborer avec les provinces;
- sa capacité d'élargir son champ d'action de façon à inclure tout le secteur bénévole;
- les défis associés à la mise en œuvre du modèle choisi.



Chapitre 1
Introduction

Chapitre 1 Introduction

Annoncée en juin 2000, l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire (ISBC) est une initiative conjointe du secteur bénévole et du gouvernement du Canada. Elle offre une occasion en or de mettre l'accent sur le secteur bénévole au Canada, un secteur aussi important que les secteurs public et privé.

Les objectifs à long terme de l'ISBC sont les suivants :

- **renforcer la capacité du secteur bénévole de relever les défis de l'avenir et de servir les Canadiens;**
- **améliorer les relations entre le secteur et le gouvernement fédéral, de façon à mieux servir les Canadiens.**

Le secteur bénévole au Canada

Le secteur est l'un des trois piliers de la société canadienne, les deux autres étant les secteurs public[1] et privé. Les organismes du secteur bénévole œuvrent dans une vaste gamme de domaines, notamment les arts et la culture, les sports et les loisirs, l'éducation, la santé et les services sociaux, la religion, les droits de la personne, la justice sociale et la protection de l'environnement. Grâce à leurs employés et à des bénévoles, ces organismes interviennent dans des collectivités du Canada chaque jour, en définissant les besoins, en recueillant des fonds et en offrant des services essentiels pour améliorer la vie des Canadiens. Ces organismes contribuent de façon précieuse à la cohésion sociale en déterminant et en appuyant les valeurs sociales, culturelles, économiques et politiques du Canada.

Dans son sens le plus large, le secteur bénévole se compose de tous les organismes à but non lucratif qui existent au Canada. Certains sont constitués en société, d'autres pas. Ces organismes varient de petits groupes d'entraide communautaire à des organismes nationaux, notamment des associations de quartier, des associations philanthropiques ou d'entraide, des orchestres symphoniques, des universités, des écoles et des hôpitaux. Certains (peut-être même la majorité) sont créés à des fins d'intérêt public, alors que d'autres sont des organismes professionnels ou travaillent dans l'intérêt de leurs membres. Tous comptent sur des bénévoles, du moins quant à leur conseil d'administration.

[1] Le secteur public englobe tous les paliers de gouvernement (fédéral, provincial, territorial, régional et local).

Processus ayant donné lieu à l'examen actuel

En 1995, 12 organismes-cadres nationaux représentant la majorité des activités du secteur bénévole se sont réunis pour former la Table ronde sur le secteur bénévole (TRSB) afin de donner un plus grand retentissement à la voix du secteur bénévole. La TRSB avait comme objectif d'améliorer les rapports entre le secteur et le gouvernement du Canada, d'accroître la capacité du secteur et d'améliorer le cadre législatif et réglementaire régissant le secteur.

La TRSB a confié à une commission d'enquête indépendante le soin de promouvoir la reddition de comptes et la saine gestion dans le secteur bénévole. Cette commission d'enquête, connue sous le nom de « groupe Broadbent », a déposé son rapport en 1999. Ce rapport était intitulé *Consolider nos acquis : pour une meilleure gestion et transparence au sein du secteur bénévole au Canada*.

À la même époque, le gouvernement du Canada a également examiné ses rapports avec le secteur bénévole. Pour atteindre son objectif d'améliorer la qualité de vie des Canadiens, le gouvernement a reconnu la nécessité d'un secteur fort et vigoureux.

Après la publication du rapport du groupe Broadbent, des membres du secteur bénévole et des représentants fédéraux ont constitué trois groupes, appelés « tables conjointes », afin de formuler des recommandations sur les rapports entre le secteur et le gouvernement, de renforcer la capacité du secteur bénévole et d'améliorer la réglementation et la législation.

C'est ainsi qu'a été constituée la Table sur l'amélioration du cadre réglementaire, chargée de trouver des moyens :

- d'améliorer la réglementation, l'administration et la responsabilisation des organismes de bienfaisance et d'autres organismes à but non lucratif,
- d'examiner le financement fédéral.

Le 29 août 1999, les trois tables conjointes publiaient leur rapport commun, intitulé *Travailler ensemble*. Cette activité conjointe a permis d'identifier trois objectifs distincts exigeant des investissements et une attention stratégiques, soit :

1. l'amélioration des relations entre le gouvernement et le secteur;
2. l'amélioration de la capacité du secteur d'offrir des services aux Canadiens;
3. l'amélioration du cadre législatif et réglementaire applicable au secteur.

La Table conjointe sur le cadre réglementaire a été créée en novembre 2000 et elle avait comme mandat d'assurer l'atteinte de ce troisième objectif.

Les organismes de bienfaisance mis au point

Nous nous sommes penchés sur les questions liées aux organismes de bienfaisance enregistrés.

La réglementation des organismes de bienfaisance relève des divers paliers de gouvernement. Au fédéral, les règles régissant les organismes de bienfaisance sont prévues principalement dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*[2]. Les organismes de bienfaisance sont exonérés d'impôt sur leurs revenus. Par ailleurs, la Loi permet aux organismes de bienfaisance de délivrer, à l'intention des donateurs, des reçus permettant à ces derniers de demander un crédit d'impôt pour dons de bienfaisance.

Il y a actuellement environ 80 000 organismes de bienfaisance enregistrés au fédéral. En 2001, les recettes fiscales fédérales provenant des particuliers et des sociétés ont diminué de 1,5 milliard de dollars[3] par suite des contributions versées à ces organismes.

Nous reconnaissons également que la réglementation des organismes de bienfaisance ne relève pas uniquement du gouvernement et du secteur. Les « intérêts publics » en jeu dans la réglementation sont considérables.

Dans le cadre plus large du secteur bénévole, les organismes de bienfaisance contribuent au maintien d'une société civile vigoureuse et d'un gouvernement fédéral à l'écoute des citoyens. Ils contribuent à la cohésion sociale et permettent également à tous les Canadiens de faire du bénévolat ou de travailler sur des questions importantes pour eux et pour leurs collectivités. Étant donné que les donateurs reçoivent des crédits d'impôt, tous les Canadiens ont un intérêt financier quant à savoir qui est autorisé à délivrer des reçus pour dons de bienfaisance, puisque ce n'est pas seulement le donateur qui donne de l'argent, c'est également le contribuable.

En formulant nos recommandations finales auprès des ministres, nous avons essayé d'établir un équilibre entre les intérêts du secteur, du gouvernement et du public.

[2] Cela ne signifie pas que la *Loi de l'impôt sur le revenu* est la seule loi fédérale ayant une incidence sur les organismes de bienfaisance. En effet, diverses autres lois fédérales ont une incidence sur les organismes de bienfaisance. Ainsi, la *Loi sur les corporations canadiennes* fait état des modalités applicables pour la constitution en société d'organismes à but non lucratif, la *Loi sur la concurrence* interdit les méthodes de financement trompeuses et la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* interdit spécifiquement la vente de listes de donateurs et d'autres listes établies par suite d'activités de financement sans l'autorisation expresse des personnes dont le nom figure sur la liste.

[3] Il s'agit d'une estimation prudente de l'aide fiscale totale apportée aux organismes de bienfaisance, car ce chiffre exclut la remise de la taxe de vente accordée aux organismes de bienfaisance et les avantages liés à l'exemption fiscale dont jouissent les organismes de bienfaisance. Si on incluait le revenu provincial non réalisé, ce montant pourrait atteindre deux milliards de dollars.

L'examen en cours

La Table conjointe sur le cadre réglementaire a examiné quatre éléments fondamentaux de la politique en ce qui a trait à la réglementation des organismes de bienfaisance.

Le premier élément vise **l'accessibilité et la transparence** du régime de réglementation. Le manque d'information à propos des organismes de bienfaisance enregistrés et du processus décisionnel de l'ADRC, notamment pour accorder l'enregistrement et le révoquer, préoccupe certains intervenants. Nos recommandations dans ce domaine mettent l'accent sur l'amélioration de la confiance du public dans l'organe de réglementation, en augmentant la transparence de ses opérations, et sur l'amélioration de la confiance du public dans le secteur, en lui offrant plus de renseignements à propos des organismes de bienfaisance.

Le deuxième élément est le **système de recours** offert aux organismes qui ne sont pas d'accord avec les décisions prises par l'organe de réglementation. À l'heure actuelle, ces organismes doivent interjeter appel devant la Cour d'appel fédérale lorsque l'ADRC refuse ou révoque l'enregistrement. La Table a cherché des façons de simplifier le processus d'appel pour les organismes de bienfaisance, sans le rendre plus coûteux. Elle a également essayé de trouver des façons de porter un plus grand nombre d'affaires devant les tribunaux, espérant ainsi que les décisions rendues par les tribunaux dans les affaires complexes ou nouvelles viendront clarifier le droit de la bienfaisance. Nos recommandations portent sur l'accès à des tribunaux d'appel inférieurs avant d'atteindre la Cour d'appel fédérale.

Le troisième élément vise la possibilité d'imposer des **sanctions intermédiaires** aux organismes de bienfaisance qui ne respectent pas les règles visant le maintien de l'enregistrement. La *Loi de l'impôt sur le revenu* ne prévoit qu'une seule conséquence en cas d'inobservation des règles applicable en matière de maintien de l'enregistrement : la révocation de l'enregistrement. Or, bon nombre de commentateurs jugent cette pénalité trop sévère, sauf en cas d'infraction grave à la loi. Pour éviter de miner la confiance du public dans le secteur, nous recommandons d'adopter de nouvelles sanctions. Cependant, nous insistons sur l'importance, pour l'organe de réglementation, de mieux renseigner les organismes de bienfaisance en ce qui a trait aux règles applicables, et de collaborer avec eux pour résoudre les problèmes.

Enfin, nous abordons la question de la **réforme institutionnelle**. En développant plus loin les idées des tables conjointes de 1999, nous examinons quatre modèles d'un organe de réglementation. Ces modèles comprennent une Direction des organismes de bienfaisance élargie qui continuerait de fonctionner à l'intérieur de l'ADRC, une agence complémentaire qui travaillerait de concert avec l'ADRC, un modèle hybride qui permettrait de répartir les fonctions réglementaires entre deux

organismes et une commission indépendante. Chaque modèle peut être évalué en fonction de sa capacité :

- de susciter la confiance du public dans les organismes bénévoles;
- de maintenir l'intégrité du régime fiscal;
- d'offrir aux organismes bénévoles un soutien et un milieu favorable à leur épanouissement.

Outre ces quatre grandes questions stratégiques, la Table conjointe sur le cadre réglementaire s'est également penchée sur deux autres questions liées à la réglementation.

La première consistait à simplifier la déclaration annuelle de renseignements (T3010) devant être produite par tous les organismes de bienfaisance enregistrés. Nous avons collaboré avec l'ADRC pour mettre au point le formulaire de déclaration annuelle moins long qui est maintenant utilisé. La deuxième question visait à clarifier les règles en ce qui a trait aux activités commerciales permises en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Nous avons collaboré avec l'ADRC pour élaborer un projet de lignes directrices applicables quant à la nature et à l'étendue des activités commerciales auxquelles les organismes de bienfaisance peuvent s'adonner en vertu de la législation. Cette ébauche de lignes directrices a servi de point de départ pour les consultations ultérieures, dans et au-delà du secteur des organismes de bienfaisance.

Consultation des Canadiens

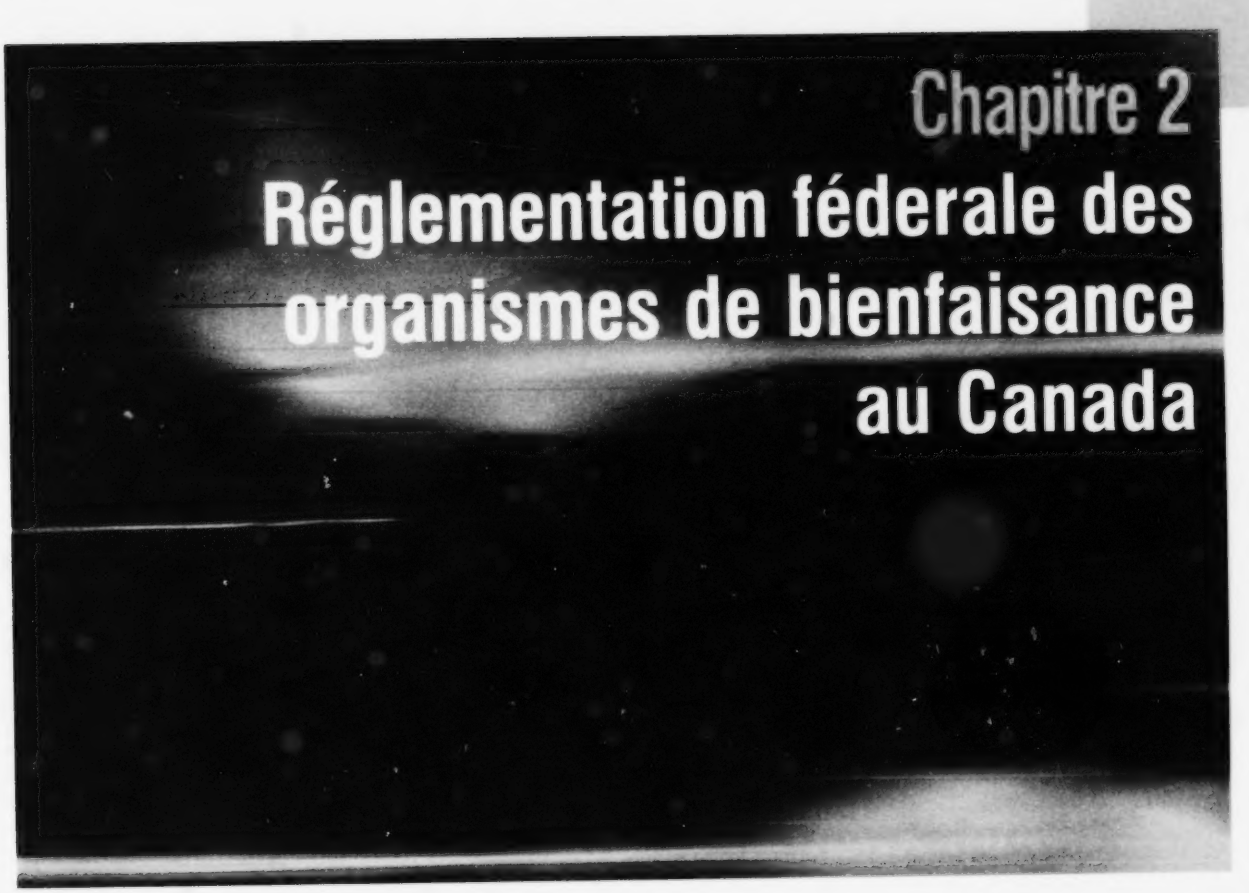
Nous avons déposé un rapport faisant état de nos recommandations provisoires en août 2002 et nous avons organisé des consultations dans 21 villes canadiennes à l'automne 2002 afin d'obtenir les commentaires des intervenants du secteur bénévole, de leurs conseillers, de fonctionnaires fédéraux et provinciaux, de personnes participant, directement ou indirectement, à la réglementation ou à la supervision des organismes de bienfaisance et du grand public. L'annexe 2 renferme un compte rendu des consultations.

Les recommandations contenues dans notre rapport provisoire ont été appuyées dans une large mesure dans le cadre du processus de consultation. Nous avons apporté quelques modifications de détail et de mise en relief en fonction des commentaires formulés lors des séances de consultation. À titre d'exemple, nous avons accordé plus d'importance au sujet de l'information dans le présent rapport.

Présentation du rapport

Le prochain chapitre donne un aperçu du système de réglementation actuel. Il renferme des renseignements de base dont les lecteurs ont besoin pour comprendre nos recommandations. Le rapport aborde ensuite les exigences qui, à notre avis, doivent être respectées pour assurer l'efficacité du cadre réglementaire du secteur des organismes de bienfaisance. Chacun des autres chapitres porte sur un domaine précis du mandat de la Table.

Chaque chapitre fait état d'éléments abordés dans notre rapport provisoire, de commentaires formulés lors des consultations, ainsi que de nos conclusions et recommandations. Nous pensons que cette présentation aidera le lecteur à comprendre la raison de nos recommandations et l'évolution de notre pensée.



Chapitre 2
Réglementation féderale des organismes de bienfaisance au Canada

Chapitre 2

Réglementation et fiscalité des organismes de bienfaisance au Canada

Au niveau fédéral, les règles régissant les organismes de bienfaisance sont prévues principalement dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*[1]. Conformément à cette loi, les organismes de bienfaisance ne paient pas d'impôt sur leurs revenus et peuvent délivrer des reçus d'impôt aux donateurs. Ces reçus permettent à ces derniers de demander un crédit d'impôt pour leurs contributions.

La constitution canadienne confère aux provinces la responsabilité de surveiller les organismes de bienfaisance sur leur territoire. Certaines provinces et, en particulier l'Ontario, sont dotées de systèmes élaborés pour l'enregistrement et la surveillance des organismes de bienfaisance et sont en mesure de veiller à ce que les biens de ces organismes soient utilisés uniquement à des fins de bienfaisance. D'autres provinces (et certaines municipalités) ont adopté des textes de loi qui portent sur les activités de financement. La majorité des provinces n'exercent pas une surveillance active des organismes de bienfaisance. Les provinces peuvent également utiliser une définition différente de celle du gouvernement fédéral en ce qui a trait à l'expression « organisme de bienfaisance ».

Enregistrement

Un organisme qui veut devenir un organisme de bienfaisance enregistré doit présenter une demande à cet effet à la Direction des organismes de bienfaisance de l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC). La demande doit indiquer les objectifs pour lesquels l'organisme veut obtenir l'enregistrement. Elle doit renfermer également des renseignements quant aux mesures que compte prendre l'organisme pour atteindre ces objectifs.

Un examinateur de la Direction des organismes de bienfaisance fera l'examen de la demande. La législation ne définit pas la bienfaisance. L'examinateur doit donc

[1] Cela ne signifie pas que la *Loi de l'impôt sur le revenu* est la seule loi fédérale ayant une incidence sur les organismes de bienfaisance. Voir le chapitre 1, note 2.

consulter la jurisprudence pour déterminer ce qui est une fin de bienfaisance. Dans leur ensemble, ces affaires forment ce que l'on appelle le droit de la bienfaisance en common law.

D'après les tribunaux, il existe quatre catégories de fins de bienfaisance. Un organisme de bienfaisance peut être créé pour :

- le soulagement de la pauvreté;
- l'avancement de la religion;
- l'avancement de l'éducation;
- d'autres fins jugées utiles à l'intérêt public et que les tribunaux ont reconnues comme des fins de bienfaisance.

L'examinateur qui étudie une demande d'enregistrement peut prendre une des mesures suivantes :

- approuver la demande et envoyer une lettre à l'organisme visé pour lui indiquer que sa demande d'enregistrement a été approuvée;
- écrire ou téléphoner à l'organisme pour obtenir des renseignements supplémentaires;
- envoyer une « lettre d'équité administrative » expliquant pourquoi il semble que la demande ne peut pas être approuvée.

Un organisme qui reçoit une lettre d'équité administrative peut soumettre des renseignements ou des arguments supplémentaires. S'il réussit à convaincre l'examinateur, il obtient l'enregistrement. Sinon, il reçoit une lettre finale lui indiquant que sa demande a été refusée.

Environ 4 000 organismes présentent une demande d'enregistrement chaque année. Près de 3 000 de ces demandes sont approuvées, et 200 organismes reçoivent une lettre finale de refus de l'enregistrement. Les autres (800) ne donnent pas suite à une demande de renseignements supplémentaires ou à la lettre d'équité administrative et ils sont réputés avoir retiré leur demande.

On trouve la liste des organismes de bienfaisance enregistrés dans le site Web de l'ADRC (www.ccra-adrc.gc.ca).

Tout particulier peut demander à la Direction des organismes de bienfaisance de lui remettre une copie de la demande d'enregistrement présentée par un organisme de bienfaisance qui a éte enregistré. Cependant, il n'y a pas d'accès aux demandes d'enregistrement refusées ou retirées.

Surveillance

La Direction des organismes de bienfaisance doit veiller à ce que les organismes de bienfaisance respectent la *Loi de l'impôt sur le revenu* et les règles applicables.

Tous les organismes de bienfaisance sont tenus de produire une déclaration de renseignements auprès de la Direction des organismes de bienfaisance. Cette déclaration renferme des renseignements à propos des activités réalisées par l'organisme de bienfaisance au cours de l'année précédente, ainsi que des données financières. Les citoyens peuvent obtenir une copie de cette déclaration sur demande. L'organisme de bienfaisance doit également joindre à sa déclaration une copie de ses états financiers, mais ces documents ne sont pas accessibles au public que si l'organisme de bienfaisance est d'accord.

La Direction des organismes de bienfaisance effectue entre 500 et 600 vérifications chaque année. Un vérificateur se rend sur les lieux de l'organisme de bienfaisance et examine ses livres et registres pour vérifier si l'organisme respecte les lois et procédures applicables. Certains organismes sont choisis au hasard en vue d'une vérification alors que d'autres sont choisis par suite de renseignements obtenus par la Direction des organismes de bienfaisance ou parce que cette dernière a décidé de vérifier un certain genre d'organismes de bienfaisance.

Dans certains cas, la vérification ne permet de déceler aucun problème. Dans la plupart des cas, l'organisme de bienfaisance reçoit une lettre lui indiquant en quoi consistent les problèmes décelés, ainsi que les mesures qui devraient être prises pour les résoudre. Dans certains cas, la Direction demande à l'organisme de s'engager à résoudre les problèmes. Dans très peu de cas, la Direction envisage la possibilité de révoquer l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance si ce dernier ne respecte pas la loi. En pareils cas, la Direction envoie une lettre à l'organisme pour lui indiquer les raisons pour lesquelles elle propose de révoquer son enregistrement et l'invite à faire suite aux préoccupations soulevées.

Conformément à la législation, la Direction des organismes de bienfaisance ne peut pas faire part d'une vérification à une entité autre que l'organisme de bienfaisance. Elle ne peut même pas confirmer qu'une vérification a eu lieu. Si, toutefois, l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance est révoqué, la lettre de la Direction faisant état des motifs de la révocation est accessible au public.

Sanctions

Si un organisme de bienfaisance ne respecte pas la loi, le seul recours qui est disponible en pratique à la Direction des organismes de bienfaisance est la révocation de l'enregistrement, c'est-à-dire que l'organisme perd son statut d'organisme de bienfaisance enregistré.

Environ 2 500 organismes de bienfaisance perdent leur statut d'organismes de bienfaisance enregistrés chaque année. Dans environ 66 % de ces cas, la révocation de l'enregistrement est attribuable au fait que l'organisme n'a pas produit de déclaration annuelle auprès de la Direction des organismes de bienfaisance. Dans un autre 30 % des cas, la révocation de l'enregistrement est effectuée à la demande de l'organisme de bienfaisance parce qu'il a décidé de mettre un terme à ses activités. Au cours des cinq dernières années, il y a eu très peu de révocations pour un motif déterminé, c.-à-d. une infraction grave aux règles régissant les organismes de bienfaisance.

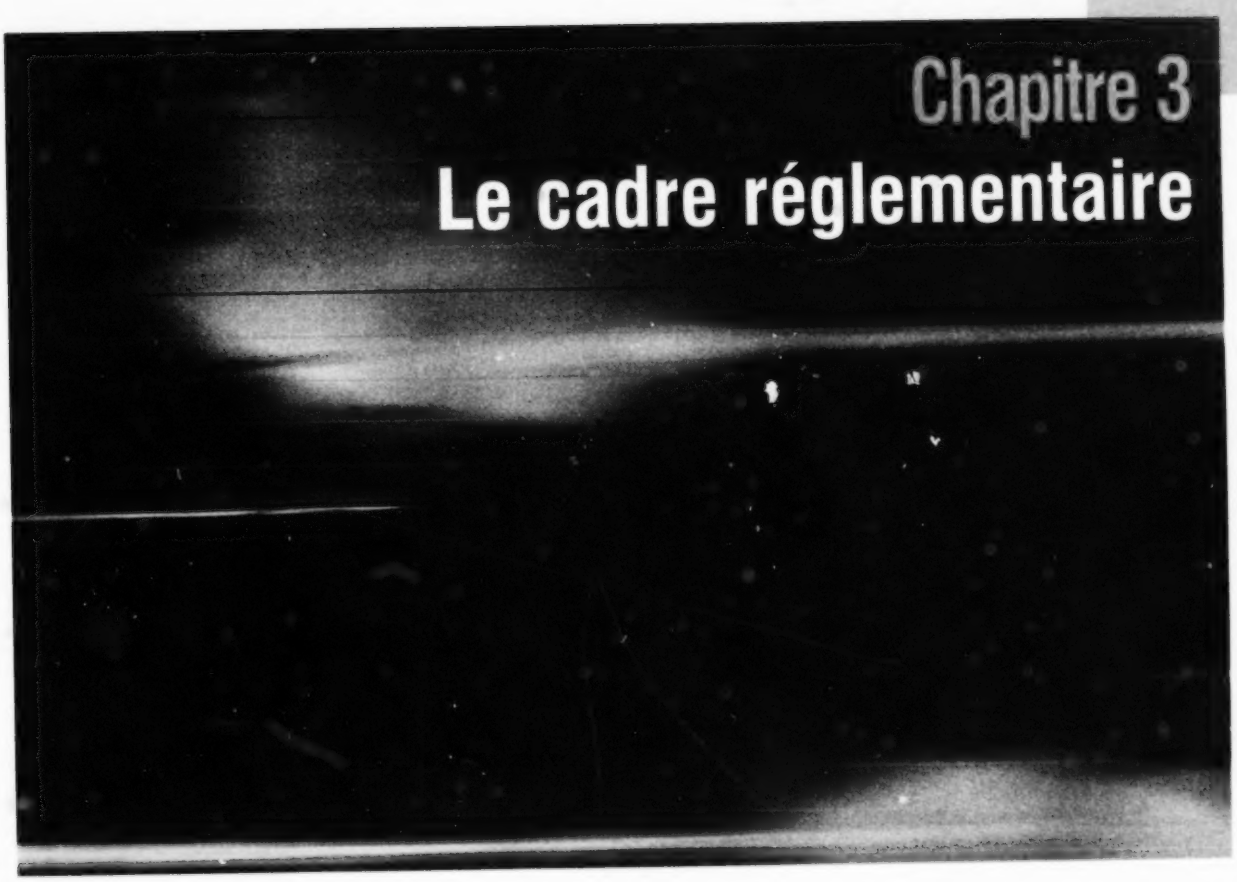
Appels

Si un organisme estime que la Direction a eu tort de lui refuser l'enregistrement ou de révoquer son enregistrement, il peut demander aux tribunaux de renverser cette décision. En pareil cas, l'organisme doit interjeter appel auprès de la Cour d'appel fédérale.

Trois juges entendent alors les arguments de l'organisme et examinent les documents et renseignements utilisés par la Direction des organismes de bienfaisance pour rendre sa décision. Certains des renseignements examinés sont tirés de la demande d'enregistrement ou de documents obtenus au cours d'une vérification. D'autres renseignements sont obtenus par la Direction des organismes de bienfaisance dans le cadre de ses propres recherches. C'est ce qu'on appelle « un appel fondé sur le dossier ». Il n'y a pas de témoignages au cours d'un tel appel.

Par la suite on peut interjeter appel auprès de la Cour suprême du Canada si cette cour l'autorise.

Ces appels contribuent à clarifier le droit de la bienfaisance au Canada. Étant donné que la législation ne définit pas la bienfaisance, la Direction des organismes de bienfaisance doit se fonder sur les décisions de ces tribunaux lorsqu'elle examine les demandes d'enregistrement. Au cours des 25 dernières années, une seule décision de ce genre a été rendue chaque année, en moyenne, relativement au droit de la bienfaisance. Les décisions de tribunaux provinciaux et de tribunaux d'autres pays peuvent parfois s'avérer utiles mais elles ne sont pas exécutoires pour la Direction des organismes de bienfaisance.



Chapitre 3
Le cadre réglementaire

Chapitre 3

Le cadre réglementaire

Lorsque nous avons cherché des façons d'améliorer le cadre législatif et réglementaire imposé au secteur bénévole, nous avons examiné une vaste gamme de questions et organisé des consultations à leur sujet. Nous voulions élaborer un cadre réglementaire susceptible d'améliorer la confiance du public dans les organismes de bienfaisance et dans l'organe de réglementation fédéral.

Dans les pages qui suivent, nous répondons à huit questions devant être posées pour proposer un cadre de réglementation idéal dans le cas des organismes de bienfaisance. Ces questions sont les suivantes :

- Quels devraient être la portée et le mandat de l'organe de réglementation?
- Quelles sont les valeurs repères appropriées pour un organe de réglementation?
- Quels sont les services de soutien et d'information que l'organe de réglementation devrait fournir?
- Quels devraient être le profil et la visibilité de l'organe de réglementation?
- Quelles sont les ressources requises de la part de l'organe de réglementation?
- Quel pouvoir l'organe de réglementation devrait-il avoir pour déterminer une fin de bienfaisance?
- Quel devrait être le lien entre un organe de réglementation fédéral du secteur des organismes de bienfaisance et d'autres organes de réglementation?
- Quel devrait être le rôle de l'organe de réglementation en ce qui a trait aux organismes à but non lucratif?

Nous décrivons également trois mécanismes administratifs et la façon de les utiliser à l'appui du cadre réglementaire.

Au chapitre 7, nous décrivons quatre modèles institutionnels pour la réglementation des organismes de bienfaisance et nous les évaluons en fonction du cadre réglementaire proposé dans le présent chapitre.

Portée et mandat de l'organe de réglementation fédéral

La réglementation des organismes de bienfaisance relève du gouvernement fédéral et des provinces/territoires. En vertu de la Constitution, les provinces sont responsables de l'établissement, de l'entretien et de l'administration des organismes de bienfaisance exploités dans la province et le Parlement a conféré le même pouvoir aux territoires.

À l'échelle fédérale, la surveillance exercée consiste principalement à déterminer quels organismes sont admissibles à titre d'organismes de bienfaisance enregistrés en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et à veiller à ce que les organismes de bienfaisance enregistrés s'acquittent de leurs obligations légales et restent admissibles aux fins d'un traitement fiscal avantageux.

Il revient au Parlement de fixer les paramètres généraux des avantages qu'il est disposé à accorder au secteur des organismes de bienfaisance. Quel que soit le modèle institutionnel choisi, le rôle de l'organe de réglementation consiste à refléter l'intention du Parlement par la façon dont il applique les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. En concevant le système, l'organe de réglementation doit établir un équilibre entre le maintien de l'intégrité du régime fiscal (en le protégeant contre les abus) et l'adoption d'un cadre réglementaire favorable aux organismes de bienfaisance. L'organe de réglementation doit également tenir compte des coûts afférents à ces objectifs.

L'un des principaux facteurs influant sur la conception du système est la volonté de gagner et de maintenir la confiance du public dans l'organe de réglementation et dans le secteur des organismes de bienfaisance. **La confiance du public dans l'organe de réglementation** dépend, dans une large mesure, de la capacité de ce dernier d'assurer le public que les organismes de bienfaisance œuvrant au Canada sont régis de façon appropriée et de lui permettre l'accès aux renseignements concernant ces organismes. L'organe de réglementation doit également réduire au minimum le coût de l'observation pour les organismes de bienfaisance et assurer l'utilisation aussi efficiente que possible de ses ressources.

La confiance du secteur dans l'organe de réglementation est liée à sa perception que l'organe de réglementation :

- agit de façon équitable et uniforme en appliquant la loi;
- s'engage à garder la notion de bienfaisance à jour et conforme aux nouvelles réalités sociales, aux lois et à la jurisprudence;
- fait participer pleinement le secteur à l'élaboration de la politique administrative.

La **confiance du public dans les organismes de bienfaisance** est liée, du moins en partie, à la volonté et à l'aptitude de ces derniers de se conformer à la loi. Un autre facteur à prendre en considération est la mesure dans laquelle le public perçoit que les organismes de bienfaisance fournissent un avantage public en échange d'une aide fiscale.

Commentaires entendus

La plupart des participants à nos consultations n'ont pas répondu spécifiquement à notre affirmation selon laquelle le rôle principal d'un organe de réglementation consiste à appliquer la *Loi de l'impôt sur le revenu*. En fait, la plupart des participants ont discuté du rôle de l'organe de réglementation pour améliorer la confiance du public dans les organismes de bienfaisance.

La majorité des répondants pensent, comme nous, que **la confiance du public dans les organismes de bienfaisance** dépend de l'empressement des organismes de bienfaisance à respecter la loi et de la mesure dans laquelle ils sont perçus comme des organismes fournissant un avantage public. La crédibilité des organismes de bienfaisance est jugée essentielle pour leur permettre de recueillir des fonds et pour faire en sorte que leurs activités soient reconnues comme des activités utiles qui contribuent au bien public. Bon nombre de participants ont fait remarquer que le secteur et l'organe de réglementation doivent se partager la responsabilité du maintien de la confiance du public.

Certains répondants sont insatisfaits du niveau actuel de contrôle de l'observation une fois qu'un organisme devient un organisme de bienfaisance enregistré. Ils ont fait remarquer que le nombre de vérifications est si peu élevé chaque année que d'autres mécanismes sont utilisés pour maintenir la confiance du public, notamment des codes de déontologie et des normes éthiques. Ces participants pensent que l'organe de réglementation pourrait améliorer la confiance du public dans les organismes de bienfaisance en effectuant plus de vérifications et en divulguant des renseignements à propos des organismes de bienfaisance qui ont commis un manquement grave à la loi.

La grande majorité des répondants estiment qu'un « chien de garde » fédéral est nécessaire pour obliger les organismes de bienfaisance à rendre des comptes au public étant donné qu'ils reçoivent des fonds publics. Un certain nombre de répondants qui appuient le rôle de « chien de garde » pensent que le grand public considère le numéro d'organisme de bienfaisance enregistré attribué par l'organe de réglementation comme un « sceau d'approbation » ou comme une indication selon laquelle l'organisme respecte certaines normes de pratique.

Pour améliorer encore davantage la confiance du public dans les organismes de bienfaisance, un certain nombre de participants pensent que l'organe de réglementation devrait avoir une plus grande marge de manœuvre pour jouer le rôle de contrôleur d'accès en encourageant les fusions ou en limitant l'enregistrement de

succursales lorsqu'un organisme national existe déjà. D'après eux, il y a beaucoup d'organismes de bienfaisance qui font essentiellement la même chose et cette situation sème la confusion chez les donateurs. D'autres pensent que l'organe de réglementation devrait participer plus activement aux décisions opérationnelles prises par les dirigeants d'organismes de bienfaisance et qu'il devrait obliger les administrateurs à rendre des comptes lorsque l'organisme de bienfaisance ne remplit pas sa mission initiale.

La question de **la confiance du secteur dans l'organe de réglementation** n'a pas été soulevée aussi souvent, mais elle est néanmoins considérée comme l'un des principaux signes de l'efficacité d'un régime de réglementation. Un certain nombre de répondants n'apprécient guère le manque de transparence du processus de décisions administratives. D'après eux, l'absence de transparence donne l'impression que l'organe de réglementation fait partie d'une « bureaucratie distante et hostile » et qu'il prend des décisions injustes, secrètes et arbitraires.

La plupart des participants au processus de consultation estiment qu'il y aurait un conflit de rôles en demandant à l'organe de réglementation d'appliquer des règles et de fournir des conseils. Ils reconnaissent que les organismes de bienfaisance peuvent avoir besoin de conseils lorsqu'ils présentent une demande d'enregistrement ou lorsqu'ils ont des problèmes avec l'organe de réglementation, mais ils estiment que la prestation de conseils n'est pas nécessairement un rôle approprié pour l'organe de réglementation. En outre, un certain nombre de participants pensent que la promotion du secteur est un autre rôle nécessaire mais que l'organe de réglementation ne pourrait pas et ne devrait pas jouer ce rôle.

Cela dit, à peu près tous les répondants estiment que l'organe de réglementation a un rôle à jouer pour informer le grand public à propos des organismes de bienfaisance et pour informer et communiquer des renseignements visant à aider les organismes à comprendre les critères applicables aux fins de l'enregistrement et, une fois l'enregistrement accordé, aux fins du respect de la législation.

Quelques répondants ont formulé des commentaires se rapportant spécifiquement à la législation et ont fait remarquer que les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu visant* les organismes de bienfaisance et, plus précisément, l'article 149.1, sont vagues et devraient être révisés. Certains d'entre eux se demandent même s'il vaudrait la peine de procéder à une réforme de l'organe de réglementation si la législation n'est pas modifiée et pensent qu'un nouveau texte de loi pourrait s'avérer nécessaire pour simplifier l'application et la compréhension de la loi et pour améliorer la réputation de l'organe de réglementation au sein de l'administration publique et auprès du grand public.

Nos conclusions et recommandations

Nous maintenons notre position, c'est-à-dire que le rôle de l'organe de réglementation devrait consister principalement à appliquer la *Loi de l'impôt sur le revenu* et, plus précisément, les dispositions se rapportant aux organismes de bienfaisance. Cependant, les commentaires formulés lors de nos séances de consultation nous ont convaincus que la confiance dans l'organe de réglementation et dans les organismes de bienfaisance est un élément important devant être pris en considération au moment de l'élaboration du cadre réglementaire idéal.

Nous pensons également que la confiance du public dans l'organe de réglementation est tributaire, dans une large mesure, de sa capacité de convaincre le public que les organismes de bienfaisance du Canada sont dûment réglementés. On pourrait améliorer la confiance du public en le renseignant mieux à propos du processus d'enregistrement et en lui indiquant le nom de la personne avec laquelle il peut communiquer s'il a des plaintes à propos d'un organisme de bienfaisance enregistré.

Cependant, nous ne sommes pas d'accord avec l'idée de confier à l'organe de réglementation le rôle de contrôleur d'accès. Certains organismes de bienfaisance ont effectivement des programmes semblables, mais nous pensons que le seul critère qui devrait être utilisé par l'organe de réglementation pour déterminer s'il y a lieu d'accorder ou non l'enregistrement à un organisme de bienfaisance réside dans la capacité de l'organisme de bienfaisance de respecter les exigences législatives.

Par ailleurs, l'organe de réglementation ne devrait pas jouer un rôle de soutien général. Presque tous les intervenants sont d'accord. Cependant, la quantité de commentaires formulés en matière d'information nous a convaincus que l'organe de réglementation devrait mieux informer le public à propos des organismes de bienfaisance et informer et communiquer des renseignements aux organismes de bienfaisance pour les aider à comprendre les critères applicables pour l'obtention et le maintien de l'enregistrement. Nous abordons cette question plus longuement plus loin dans le présent chapitre.

Enfin, l'organe de réglementation doit être perçu comme équitable si on veut qu'il soit respecté et reconnu par le secteur comme un chef de file dans le domaine de la réglementation. L'absence de transparence entourant ses décisions relatives à l'enregistrement a contribué à la perception que l'organe n'applique pas la loi de façon juste ou cohérente. Nous reconnaissons qu'il s'agit là d'une préoccupation de longue date et nous avons inclus des recommandations précises à ce sujet dans le chapitre 4. En outre, nous pensons que nos recommandations en matière d'appel (voir le chapitre 5) offriront un système de recours plus approprié aux organismes de bienfaisance qui ne sont pas d'accord avec les décisions de l'organe de réglementation.

Recommandations

1. **Le rôle principal de l'organe de réglementation devrait être maintenu, c'est-à-dire appliquer les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* se rapportant aux organismes de bienfaisance.**
2. **Pour améliorer la confiance du public dans l'organe de réglementation et dans les organismes de bienfaisance, on devrait respecter les quatre principes directeurs suivants dans le cadre de la réforme fédérale de la réglementation :**
   - **2.1 le cadre réglementaire régissant les organismes de bienfaisance devrait susciter la confiance du public à l'endroit des organismes de bienfaisance au Canada;**
   - **2.2 le cadre réglementaire devrait maintenir l'intégrité des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* régissant les organismes de bienfaisance;**
   - **2.3 le cadre réglementaire devrait assurer l'application juste de la loi et la transparence des processus décisionnels liés à la réglementation;**
   - **2.4 le processus réglementaire devrait être aussi simple, non répétitif et rentable que possible.**

Valeurs repères

Même si la principale raison d'être de l'organe de réglementation devrait rester l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, nous avons également examiné de quelle façon les objectifs de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire pourraient être promus grâce à une réforme institutionnelle. Nous avons demandé, plus précisément, quel rôle l'organe de réglementation pourrait jouer pour appuyer le secteur de façon à ce que celui-ci soit en mesure d'améliorer la qualité de vie des Canadiens.

À notre avis, pour assurer la confiance du public dans l'organe de réglementation et dans les organismes de bienfaisance enregistrés et pour respecter l'intention de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire, quatre valeurs fondamentales doivent être respectées pour orienter la conception d'un système de réglementation efficace répondant aux besoins:

Intégrité

L'organe de réglementation devrait offrir un niveau très élevé d'expertise et prendre des décisions dans le cadre d'un processus impartial, transparent et équitable.

Ouverture

L'organe de réglementation devrait favoriser le libre-échange des idées et promouvoir des communications ouvertes, opportunes et constructives avec ses clients, c'est-à-dire les organismes de bienfaisance et le public.

Services de qualité

L'organe de réglementation devrait s'engager à offrir des services de qualité élevée à ses clients. Il devrait être une source de renseignements opportuns et qui font autorité.

Connaissance et innovation

L'organe de réglementation devrait être tourné vers l'avenir et tenir compte des besoins et des attentes de la société. Il devrait recourir à la nouvelle technologie pour s'assurer que ses services répondent aux besoins changeants. Il devrait s'engager à renforcer ses capacités dans les secteurs suivants :

- **Connaissance et compréhension des besoins de la société :** Pour être efficace et pertinent pour la société canadienne, l'organe de réglementation doit pouvoir recueillir des renseignements sur les changements qui surviennent dans son environnement. Il devrait reconnaître les nouvelles tendances en matière de valeurs publiques quant à ce qui est considéré ou non comme bénéfique pour le public et en tenir compte en développant le concept juridique de la bienfaisance au Canada.
- **Élaboration de politiques :** Pour favoriser une vaste participation, l'organe de réglementation devrait considérer le dialogue constant avec le secteur, avec d'autres ministères et avec la collectivité dans son ensemble comme une façon reconnue de faire des affaires. Le gouvernement fédéral s'est engagé, dans le cadre de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire, à amener le secteur à prendre part à l'élaboration des politiques. Un *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques* a été rédigé. L'organe de réglementation devrait se servir de cet outil dans le cadre de ses communications avec le secteur pendant le processus d'élaboration des politiques.
- **Apprentissage continu :** L'organe de réglementation devrait comprendre clairement ses points forts et ses points faibles. Il devrait améliorer continuellement la façon dont il remplit son mandat. Pour faire preuve d'innovation et pour être à l'écoute des besoins, il devrait permettre au secteur, à ses conseillers et aux autres intervenants de participer à l'élaboration de ses priorités et à l'examen des résultats. Cette mesure lui permettrait également de compléter son expertise au moyen de connaissances spécialisées. L'organe de réglementation devrait également favoriser la formation et le perfectionnement professionnel de ses employés afin de les aider à acquérir et à parfaire leurs connaissances et à assurer la qualité de leur travail.

Commentaires entendus

Les participants à nos consultations appuient fermement les valeurs repères incluses dans notre rapport provisoire. L'adoption de ces valeurs devait accroître la transparence et l'accessibilité et réduire la nécessité de sanctions et d'appels.

Intégrité

L'équité est considérée comme un élément clé. Presque tous les participants qui ont formulé des commentaires pensent que, pour susciter la confiance du public et du secteur, l'organe de réglementation doit être perçu comme un organe qui applique la loi de façon cohérente.

Ouverture

La quasi-totalité des participants qui ont formulé des commentaires reconnaissent que l'organe de réglementation devrait encourager un libre-échange d'idées et communiquer activement avec le public et le secteur. Un certain nombre de répondants ont insisté sur la nécessité de communications accrues dès qu'un organisme présente une demande d'enregistrement. Ils estiment que cette mesure permettrait d'atténuer le facteur « crainte » et d'éliminer les malentendus au début du processus de demande.

Les répondants reconnaissent que la transparence est un élément clé du processus. Si les organismes de bienfaisance font preuve de transparence, l'organe de réglementation devrait en faire autant. Les répondants ont également établi un lien entre l'ouverture et la reddition de comptes et estiment que l'examen public du rendement et des décisions de l'organe de réglementation est nécessaire pour assurer l'équité des décisions et l'efficacité de la réglementation. Un certain nombre de répondants ont indiqué que l'ouverture devrait également faire en sorte qu'on réponde aux besoins de diverses cultures, notamment les collectivités du nord et des régions isolées, ainsi que de divers groupes socioculturels.

Services de qualité

La quasi-totalité des participants qui ont formulé des commentaires reconnaissent que l'organe de réglementation devrait s'engager à offrir des services de grande qualité à ses clients. Un certain nombre de participants ont formulé des commentaires à propos du manque de réceptivité de l'organe de réglementation et de son incapacité à fournir des renseignements de façon cohérente.

Connaissance et innovation

Les participants qui ont formulé des commentaires reconnaissent que l'organe de réglementation devrait être tourné vers l'avenir et tenir compte des besoins et attentes de la société. La grande majorité de participants appuient, plus précisément, la participation active du secteur au processus d'élaboration des politiques de l'organe de réglementation et la mise en œuvre de programmes d'information.

Notre conclusion et recommandation

Nous continuons de croire que les valeurs repères incluses dans notre rapport provisoire doivent servir de base dans la création d'un système de réglementation efficace répondant aux besoins.

Recommandation

3. Pour relever les défis de l'avenir, l'organe de réglementation devrait se fonder sur les quatre valeurs repères suivantes:

3.1 Intégrité. L'organe de réglementation devrait traiter tout le monde de façon juste et appliquer la législation defaçon équitable.

3.2 Ouverture. L'organe de réglementation devrait faire preuve d'ouverture à propos de ses décisions et de son rendement.

3.3 Services de qualité. L'organe de réglementation devrait s'engager à rendre des décisions et à fournir des renseignements cohérents, en temps opportun, à ses clients.

3.4 Connaissance et innovation. L'organe de réglementation devrait être en mesure d'améliorer continuellement ses services, en s'inspirant de ses points forts et de ses points faibles. À cet égard, il devrait établir des partenariats et collaborer avec le secteur et avec d'autres intervenants pour atteindre des objectifs communs.

Soutien et information

Il est dans l'intérêt de l'organe de réglementation que les organismes de bienfaisance adoptent de bonnes pratiques administratives et soient organisés de façon efficace. Ce point est particulièrement important, étant donné que le rôle principal de l'organe de réglementation consiste à veiller à ce que les dons du public soient utilisés à des fins de bienfaisance.

Tel qu'indiqué précédemment, le rôle du gouvernement fédéral en matière d'appui au secteur se limite à un soutien qui favorise le respect de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Cependant, on ne sait pas clairement quels devraient être l'envergure et la nature du soutien.

À notre avis, il incombe à tout organe de réglementation de veiller à ce que les entités qu'il régit aient tous les renseignements et la compréhension nécessaires pour se conformer aux lois et politiques administrées par cet organe de réglementation. Ce dernier doit donc informer ces clients. Il doit, notamment, veiller à ce que les entités réglementées connaissent les règles qui les régissent (il doit, par exemple, s'assurer que les administrateurs connaissent les exigences en matière de rapports financiers à présenter) et obtiennent l'aide dont elles ont besoin pour se conformer à ces règles.

Nous nous attendons à ce que l'organe de réglementation, quel que soit le modèle retenu, aidera activement les organismes de bienfaisance. En Angleterre et au pays de Galles, l'une des activités les plus populaires de la Charity Commission est sa série régulière de visites sur place. Le personnel de la Commission se rend dans diverses régions du pays pour rencontrer des représentants d'organismes de bienfaisance de façon informelle et pour discuter de leurs questions ou préoccupations, le cas échéant.

Nous reconnaissons que les employés de la Direction des organismes de bienfaisance ont, par le passé, organisé des ateliers dans tout le pays, principalement au sujet de la déclaration annuelle (T3010). Ces ateliers sont utiles, mais ils ne sont pas suffisants pour répondre aux besoins des organismes de bienfaisance en matière d'information[1].

Il faudra plus de ressources pour communiquer aux entités réglementées les renseignements dont elles ont besoin pour respecter les lois et les politiques appliquées par l'organe de réglementation. Les visites sur place et les séances d'information ne suffisent pas, surtout dans un pays aussi vaste que le Canada. Les employés de l'organe de réglementation doivent répondre (de façon exhaustive, en temps opportun et de façon définitive) aux questions des entités réglementées, que ce soit par l'intermédiaire de centres d'appels, de la technologie informatique ou d'autres façons.

Cependant, l'organe de réglementation ne devrait pas offrir d'information sur toutes les questions de droit et de pratique. Les questions aussi complexes que l'accréditation ou les pratiques exemplaires, ainsi que les questions qu'un organisme de bienfaisance ne veut pas soumettre à son organe de réglementation sont des réalités dans le secteur bénévole. De même, il se pourrait que le public ne veuille pas compromettre l'avenir d'un organisme de bienfaisance en signalant des préoccupations mineures à l'organe de réglementation. Or, il devrait y avoir une entité auprès de laquelle le public et les organismes de bienfaisance pourraient soulever de telles préoccupations.

Dans son rapport, la Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole a traité longuement de la nécessité et de l'utilité d'« associations industrielles » pour aider les organismes de bienfaisance à régler des questions allant au-delà du respect de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Nous sommes d'accord avec ces observations.

Il existe déjà de telles associations dans bon nombre de domaines dans lesquels œuvrent les organismes de bienfaisance. Certains organismes offrent un soutien constant à leurs membres, que ce soit par l'intermédiaire de groupes de coordination

[1] Ainsi, en 2001, 7 700 organismes ont demandé une séance d'information mais seulement un tiers d'entre eux ont été en mesure d'assister à l'une des 66 séances organisées au cours de l'année. Cette situation s'explique de diverses façons. La Direction des organismes de bienfaisance a peu de fonds permettant à ses employés de se rendre dans d'autres régions du Canada et elle doit faire appel à des organismes situés dans les villes centrales pour offrir les séances.

nationaux, d'associations d'hôpitaux ou de centres de bénévoles. Cependant, dans de nombreux cas, ces organismes ne peuvent assurer leur autosuffisance à l'aide des cotisations seulement. En raison des ressources et de la diversité du secteur des organismes de bienfaisance au Canada (80 % des organismes de bienfaisance ont des revenus annuels inférieurs à 250 000 $), il est difficile pour ces groupes de coordination de survivre financièrement s'ils offrent des services à tous les organismes de bienfaisance et non pas seulement à ceux qui ont les moyens de payer.

La Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole a proposé que l'organe de réglementation joue également un rôle de mentorat. Nous en sommes venus à une conclusion différente. Il ne faudrait pas croire que nous pensons que le rôle de mentorat n'est pas nécessaire. En fait, nous considérons tout simplement qu'il ne s'agit pas d'un rôle approprié pour l'organe de réglementation. Nous proposons donc que le rôle de mentorat soit confié à des organismes cadres ayant des ressources suffisantes. Il convient de signaler que le statut de tels organismes présente des problèmes. En effet, d'après la politique administrative actuelle, les groupes de coordination ne sont admissibles que si au moins 90 % de leurs membres sont des organismes de bienfaisance enregistrés. Par ailleurs, les organismes cadres peuvent également être jugés inadmissibles s'ils n'offrent que des services de soutien et s'ils ne réalisent pas de programmes de bienfaisance eux-mêmes.

Commentaires entendus

Lorsqu'il a été question de ce que l'organe de réglementation pourrait faire pour aider les organismes de bienfaisance, presque tous les intervenants qui ont formulé des commentaires ont reconnu qu'on devrait accorder plus d'importance à l'information. Cependant, les participants ne pensent pas qu'il soit approprié, pour l'organe de réglementation, d'offrir des services de soutien et d'information en ce qui a trait à des questions autres que l'enregistrement et le respect de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Les participants incluent dans l'information la communication de renseignements, la prestation de conseils, la formation et le perfectionnement professionnel, ainsi que les campagnes de sensibilisation du public. Les commentaires formulés peuvent généralement être regroupés en fonction de six grands thèmes.

Thème 1 : Information à propos des dispositions législatives et des règles de common law touchant les organismes de bienfaisance

La quasi-totalité des participants qui ont formulé des commentaires pensent que l'organe de réglementation devrait être tenu de fournir des renseignements de façon continue à propos des dispositions législatives et des règles de common law touchant les organismes de bienfaisance.

Ils ont recommandé diverses mesures, notamment des publications rédigées en termes simples, des tribunes publiques, des séances d'information, des bulletins d'information et des modules de formation sur Internet portant sur la législation. En outre, les participants estiment que l'organe de réglementation pourrait utiliser la technologie de communication de façon plus appropriée. Ils ont fait remarquer

que la plupart des organismes de bienfaisance ont une adresse électronique et que l'organe de réglementation pourrait envoyer des bulletins d'information par voie électronique à tous les organismes de bienfaisance enregistrés.

Un certain nombre de répondants estiment que les organismes de bienfaisance sont tenus de démontrer leur empressement à respecter la loi. Ils pensent que les organismes de bienfaisance devraient être tenus de veiller à ce que les membres de leur conseil d'administration connaissent les politiques de l'ADRC. Certains participants aimeraient que les nouveaux membres de conseils d'administration démontrent une certaine connaissance des lois régissant les organismes de bienfaisance en signant un certificat indiquant qu'ils sont au courant de leurs responsabilités en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Les participants reconnaissent que l'organe de réglementation devrait communiquer des renseignements à propos des critères applicables en matière d'enregistrement et de maintien de l'enregistrement, ainsi que des renseignements à propos de la façon de remplir les formulaires prescrits.

Cependant, les répondants ne s'entendent pas quant à la question de savoir si l'organe de réglementation devrait également fournir des conseils. La plupart des participants estiment qu'un organe de réglementation ne peut pas à la fois appliquer les règles et fournir des conseils sans créer un conflit de rôles. Ils estiment également que les organismes de bienfaisance ne sont pas à l'aise lorsqu'on leur demande de discuter des préoccupations liées à l'observation de la loi avec l'organe de réglementation, parce qu'ils craignent que la communication de renseignements déclenche une vérification. Les participants pensent qu'on devrait confier à un autre organisme le soin d'offrir une orientation aux organismes de bienfaisance qui ont besoin de conseils et de soutien lorsqu'ils présentent une demande d'enregistrement ou lorsqu'ils ont des ennuis avec l'organe de réglementation.

Thème 2 : Information quant à la nature et au rôle du secteur

La confiance du public est jugée essentielle pour que les activités de bienfaisance soient reconnues comme des activités utiles et que les organismes de bienfaisance réussissent à obtenir du financement. Cependant, la plupart des répondants estiment que certains Canadiens connaissent certains organismes de bienfaisance, mais que la population en général ne comprend pas très bien la contribution du secteur dans son ensemble au Canada.

Les activités de groupes de coordination nationaux contribuent à faire connaître le secteur au grand public, mais les participants pensent que l'organe de réglementation pourrait contribuer à informer le public en diffusant des renseignements généraux à propos des organismes de bienfaisance.

Par ailleurs, l'absence de norme commune en matière de répartition des dépenses liées aux campagnes de financement et à l'administration fait en sorte que le public et d'autres observateurs ont de la difficulté à interpréter les états financiers des

organismes de bienfaisance. Certains intervenants pensent que certains organismes attribuent une partie de leurs dépenses liées aux campagnes de financement à des activités de bienfaisance (notamment « l'avancement de l'éducation » lorsqu'une brochure d'information est jointe à la documentation envoyée au public par la poste), alors que d'autres organismes choisissent de ne pas le faire. Les participants pensent que des normes plus rigoureuses en matière de rapports financiers s'imposent dans le secteur des organismes de bienfaisance, non seulement pour les donateurs éventuels qui aimeraient appuyer une cause louable, mais également pour les médias qui essaient de comparer des organismes ayant des mandats, des bénévoles et des activités de financement très différents.

Thème 3 : Information sur la façon d'exploiter un organisme de bienfaisance

L'aide offerte en ce qui a trait à la gestion d'un organisme de bienfaisance est l'un des principaux thèmes abordés lors de nos consultations. Les participants estiment qu'on doit informer davantage les administrateurs en ce qui a trait à leurs obligations au-delà de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. La formation des membres du conseil d'administration est jugée essentielle pour améliorer la capacité professionnelle d'organismes individuels et du secteur en général et pour maintenir la confiance du public dans les organismes de bienfaisance. Un certain nombre de participants qui ont formulé des commentaires estiment que l'organe de réglementation fédéral devrait assumer la responsabilité d'informer les organismes de bienfaisance en matière de gestion interne et de reddition de comptes.

Thème 4 : Information à l'intention des donateurs

La majorité des participants qui ont formulé des commentaires estiment que les préoccupations accrues du public en ce qui a trait aux méthodes de financement frauduleuses font en sorte que les donateurs veulent être mieux renseignés.

Cependant, les participants ont fait remarquer que la réglementation ne mettra pas un terme à la fraude étant donné que les groupes visés ne présenteront tout simplement pas de demandes d'enregistrement et profiteront de l'ignorance de la population pour tromper les donateurs éventuels. Ils estiment que les campagnes de sensibilisation visant à informer le public quant à la façon de faire des dons judicieux et au genre de tactiques et d'indices à surveiller s'avéreront plus efficaces pour mettre un terme aux pratiques frauduleuses que l'ajout d'exigences excessives en matière d'établissement de rapports.

Thème 5 : Information à propos d'autres règles applicables aux organismes de bienfaisance

Tel qu'indiqué précédemment dans ce chapitre, les organismes de bienfaisance ont des responsabilités en vertu de la législation provinciale et fédérale. Le présent examen porte essentiellement sur le cadre réglementaire fédéral défini par la *Loi de l'impôt sur le revenu*, mais un certain nombre de participants pensent qu'il est nécessaire d'informer les administrateurs quant à leurs obligations en vertu des autres lois fédérales et des autres juridictions.

Certains participants estiment qu'on devrait mettre sur pied un centre de renseignements unique à propos des règles et règlements fédéraux, provinciaux et municipaux applicables aux organismes de bienfaisance. Un certain nombre de participants ont proposé d'élaborer des modules de formation sur les règles applicables aux organismes de bienfaisance. D'autres pensent qu'on devrait demander à des organismes cadres nationaux d'organiser des séances de renseignements, seuls ou avec l'aide de représentants d'organes de réglementation fédéraux et provinciaux.

Thème 6 : Information à l'intention de l'organe de réglementation

Les participants estiment que l'organe de réglementation ne répond pas toujours de façon cohérente aux questions. Étant donné que le droit régissant les organismes de bienfaisance est complexe et que les employés doivent se tenir au courant des récentes décisions rendues par les tribunaux, ainsi que des modifications apportées aux politiques et procédures administratives, les participants pensent qu'on devrait assurer le perfectionnement professionnel continu des employés affectés à la réglementation. D'autres s'interrogent quant à la capacité des vérificateurs d'évaluer les avantages pour le public et pensent que la formation du personnel de vérification accorde trop d'importance à l'examen des états financiers. Une fois de plus, le perfectionnement des employés est considéré comme une mesure nécessaire.

Nos conclusions et recommandations

L'ampleur de la rétroaction portant sur la nécessité de l'information nous a amenés à conclure qu'il s'agit là d'une mesure essentielle dans le cas des organismes de bienfaisance.

Informer le secteur

Nous pensons que l'organe de réglementation devrait être tenu de veiller à ce que les organismes de bienfaisance comprennent la législation et les règles de common law les touchant et de leur offrir de l'aide pour remplir leur déclaration annuelle. Nous pensons également que l'organe de réglementation devrait informer les organismes qui présentent une demande d'enregistrement quant aux critères et aux processus applicables.

Nous reconnaissons que la Direction des organismes de bienfaisance a organisé des séances d'information par le passé, mais elle n'en a pas organisé assez pour répondre aux besoins des organismes de bienfaisance. Cela dit, il ne sera jamais possible de se rendre dans chaque collectivité du Canada qui aimerait organiser une séance d'information. L'établissement de partenariats avec des groupes communautaires locaux et des organismes cadres du secteur en vue de la tenue d'ateliers de renseignements conjoints, les vidéoconférences et les modules d'information en ligne portant sur divers sujets susceptibles d'intéresser les organismes de bienfaisance ne sont que quelques exemples des mesures que l'organe de réglementation pourrait prendre pour informer le secteur. Nous pensons que l'organe de réglementation se doit de trouver de nouvelles façons innovatrices de communiquer l'information.

À notre avis, l'organe de réglementation ne devrait pas informer les organismes de bienfaisance quant à la régie interne et à la reddition de comptes. Bien qu'il soit dans l'intérêt de l'organe de réglementation de veiller à ce que les organismes de bienfaisance adoptent des pratiques administratives valables et soient organisés de façon efficace, le rôle principal de l'organe de réglementation reste l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Autrement dit, les activités d'information réalisées par l'organe de réglementation fédéral doivent avoir un lien avec les dispositions de la Loi visant les organismes de bienfaisance. Par conséquent, nous restons sur notre position, c'est-à-dire que le rôle de l'organe de réglementation devrait se limiter à l'enregistrement et à l'observation.

Même si la régie ne fait pas partie du mandat d'un organe de réglementation fédéral, on reconnaît, dans le cadre de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire, un besoin plus général à combler. Des réseaux ont été mis sur pied à l'échelle provinciale et municipale par suite de cette initiative. Ces groupes seraient des partenaires logiques pour le partage des pratiques exemplaires en matière de régie interne. Il en va de même pour les organismes cadres nationaux du secteur bénévole. Certains groupes de coordination réalisent déjà des programmes volontaires d'accréditation pour améliorer l'intégrité et la reddition de comptes. Nous encourageons le secteur à continuer de faire preuve de leadership dans ce domaine.

Par ailleurs, nous ne pensons pas que l'organe de réglementation doive assumer la responsabilité d'informer les organismes de bienfaisance en ce qui a trait aux règles pertinentes dans d'autres administrations. Il devrait fournir des renseignements à propos de ses propres règles et orienter les gens vers d'autres sources de renseignements en ce qui a trait à d'autres lois fédérales touchant les organismes de bienfaisance, ainsi qu'aux exigences provinciales et municipales.

Recommandations

4. **L'organe de réglementation devrait renseigner et aider ses clients.**
5. **L'organe de réglementation devrait trouver de nouvelles façons innovatrices de communiquer l'information aux organismes de bienfaisance en établissant des partenariats avec le secteur.**
6. **L'organe de réglementation devrait assumer la responsabilité d'informer les organismes du secteur en ce qui a trait :**
   - **6.1 aux dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et aux règles de common law qui les touchent;**
   - **6.2 aux critères et processus applicables pour obtenir et maintenir le statut d'organisme de bienfaisance enregistré;**
   - **6.3 à la façon de remplir leur déclaration annuelle.**
7. **L'organe de réglementation ne devrait pas assumer la responsabilité d'informer les organismes de bienfaisance en ce qui a trait :**
   - **7.1 à la régie interne et à la reddition de comptes (mais le gouvernement et le secteur devraient chercher d'autres façons d'améliorer la capacité professionnelle d'organismes de bienfaisance individuels et du secteur en général pour ce qui est de maintenir la confiance du public et la confiance dans le secteur);**
   - **7.2 aux règles applicables aux organismes de bienfaisance dans d'autres administrations (mais il devrait renvoyer les clients à d'autres sources de renseignements en ce qui a trait à d'autres lois fédérales touchant les organismes de bienfaisance, ainsi qu'aux exigences provinciales et municipales).**

Informer le public

Nous pensons que l'organe de réglementation devrait assumer certaines responsabilités en matière de communication d'information au public à propos des organismes de bienfaisance.

Lorsqu'une personne fait un don à un organisme de bienfaisance, elle a le droit de savoir de quelle façon son argent sera dépensé. Nous pensons que le public devrait obtenir plus de renseignements à propos de l'utilisation de ses dons et des mesures à prendre s'il soupçonne que ses dons ne sont pas utilisés de façon appropriée.

Cependant, nous craignons que le public ait de la difficulté à interpréter les états financiers des organismes de bienfaisance, notamment parce que ces derniers ne savent pas très bien comment consigner leurs dépenses de gestion et d'administration générales. En effet, certains organismes de bienfaisance incluent leurs dépenses relatives à des activités de bienfaisance dans leurs dépenses de gestion et d'administration générales, alors que d'autres incluent leurs dépenses de gestion et d'administration générales ou leurs dépenses associées aux activités de financement dans leurs dépenses relatives à des activités de bienfaisance. Or, le manque de cohérence chez les organismes de bienfaisance pourrait amener les gens à effectuer des comparaisons erronées ou non valides.

Nous pensons que le grand public veut être assuré que la plupart des fonds d'un organisme de bienfaisance sont utilisés à des fins de bienfaisance et que les frais d'administration et les dépenses liées au financement sont maintenus à un niveau raisonnable. L'organe de réglementation et le secteur pourraient communiquer des renseignements supplémentaires en vue d'aider le grand public à comprendre ces états, mais nous pensons que la solution idéale consisterait à faire en sorte que les comptables, le secteur et l'organe de réglementation élaborent des normes améliorées en matière d'établissement de rapports dans le cas des organismes de bienfaisance.

Nous pensons également que le secteur en général serait avantagé si le public obtenait plus de renseignements à propos des organismes de bienfaisance. Nous pensons que l'organe de réglementation peut jouer un rôle restreint pour informer le public en diffusant des données statistiques globales, notamment le nombre d'organismes de bienfaisance enregistrés, le montant des dons effectués, le montant des dépenses d'un organisme de bienfaisance et le nombre de reçus délivrés aux fins de l'impôt. Cependant, nous pensons que le secteur est le mieux placé pour informer le public quant aux activités du secteur des organismes de bienfaisance.

Enfin, il semble que les Canadiens se préoccupent de plus en plus de la façon d'établir une distinction entre les organismes de bienfaisance légitimes et les organismes frauduleux et de la façon de veiller à ce que leurs dons soient utilisés à des fins de bienfaisance. Nous pensons que l'organe de réglementation peut jouer un rôle pour ce qui est d'informer le public quant aux facteurs dont il doit tenir compte avant de verser un don à un organisme de bienfaisance.

L'organe de réglementation est actuellement en mesure de confirmer qu'un groupe a été mis sur pied à des fins de bienfaisance et d'offrir des renseignements gratuitement à propos de ses programmes et de sa situation financière.

Malheureusement, trop peu de Canadiens savent qu'ils peuvent consulter le site Web de l'ADRC pour déterminer si un organisme de bienfaisance est reconnu. Notre recommandation selon laquelle l'organe de réglementation devrait accroître sa présence devrait aider le public à réaliser qu'il peut s'adresser à l'ADRC pour obtenir plus de renseignements à propos d'un organisme de bienfaisance avant d'effectuer un don. Cependant, il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que l'organe de réglementation surveille étroitement tous les organismes de bienfaisance du Canada. Les donateurs doivent être informés quant à la façon de veiller à ce que leurs dons soient affectés à une cause louable et à ce que les fonds d'organismes de bienfaisance soient utilisés à des fins de bienfaisance. Ils doivent également être encouragés à effectuer leurs propres recherches avant de verser un don. Le secteur et, surtout, les organismes cadres nationaux ont également un rôle important à jouer pour informer les Canadiens en ce qui a trait aux facteurs dont ils doivent tenir compte avant de verser un don à un organisme de bienfaisance.

Recommandations

8. **Les comptables, le secteur et l'organe de réglementation devraien unir leurs efforts pour élaborer des normes améliorées en matière d'établissement de rapports, pertinentes pour les donateurs et pour les organismes de bienfaisance.**
9. **L'organe de réglementation devrait assumer la responsabilité d'informer le grand public de façon précise en ce qui a trait :**
   - **9.1 aux organismes de bienfaisance, en diffusant des donnés globales sur les organismes de bienfaisance enregistrés;**
   - **9.2 aux facteurs dont on doit tenir compte avant de verser un don à un organisme de bienfaisnace;**
   - **9.3 au processus de réglementation, y compris le processus d'examen utilisé pour déterminer si un organisme réalise des fins de bienfaisance;**
   - **9.4 à la façon de confirmer le statut d'organismes individuels;**
   - **9.5 à la façon de déposer une plainte en ce qui a trait à un organisme de bienfaisance;**
   - **9.6 à la façon de comprendre les états financiers d'un organisme de bienfaisance.**

Informer l'organe de réglementation

Les commentaires formulés en ce qui a trait à la cohérence de l'application de la loi et de l'exécution de vérifications nous ont permis de conclure que d'autres activités de perfectionnement des employés affectés à la réglementation s'imposent. Nous abordons cette question et formulons des recommandations plus loin dans le présent chapitre, à la rubrique Ressources.

Connaissance/visibilité de l'organe de réglementation

L'un des objectifs de tout régime de réglementation est de garantir au public que quelqu'un surveille les activités de la collectivité réglementée afin d'assurer l'observation des lois applicables. Nous savons que les Canadiens font énormément confiance aux organismes de bienfaisance, mais nous savons également qu'ils s'attendent à ce que ceux-ci soient surveillés. Nous nous inquiétons notamment du fait que peu de Canadiens savent que les organismes de bienfaisance font l'objet d'une surveillance officielle, et qu'encore moins savent qui exerce cette surveillance.

Dans le rapport d'étude *Talking About Charities*, publié en 2000 par la Muttart Foundation et le Centre canadien de philanthropie, 51 % des 3 900 répondants ont dit ne pas croire qu'il y avait un organisme responsable de la surveillance des activités des organismes de bienfaisance. Un autre 21 % ne savaient pas si un tel organisme existait. Parmi les 28 % qui croyaient qu'un tel organisme existait, seulement une faible minorité savaient qu'une partie de ces responsabilités étaient assumés par l'ADRC[2].

Un sondage commandé par l'ADRC a donné des résultats semblables. Ce sondage, mené par Ipsos-Reid, portait sur la sensibilisation, les connaissances et l'attitude du public relativement aux dons versés aux organismes de bienfaisance. La vaste majorité des Canadiens (87 %) savaient que les organismes de bienfaisance doivent être enregistrés officiellement s'ils veulent délivrer des reçus aux fins de l'impôt.

Cependant, les résultats du sondage montrent que les Canadiens connaissent peu les autres éléments de l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance. Lorsqu'on leur a demandé de nommer l'organisation responsable de déterminer si un organisme de bienfaisance est admissible en vue de l'enregistrement, deux répondants sur trois (65 %) ont été incapables de le faire; seulement un sur dix (11 %) a identifié correctement l'ADRC.

Les résultats laissent également entendre que les Canadiens aimeraient obtenir plus de renseignements sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance. Six répondants sur dix (62 %) croient qu'il est très important de connaître le nom de l'organisation responsable de l'enregistrement des organismes de bienfaisance[3].

La confiance du public est beaucoup moins grande lorsque celui-ci connaît peu l'existence de la réglementation. Il est donc important pour l'organe de réglementation d'être connu du public. Il ne doit pas attirer son attention seulement ou principalement par les mesures de réglementation qu'il prend. Il doit déployer des efforts soutenus pour se faire connaître. Les Canadiens doivent savoir que l'organe de réglementation existe, savoir ce qu'il fait et ce que signifie le statut d'organisme de bienfaisance enregistré.

Commentaires entendus

Bon nombre des participants ayant formulé des commentaires estiment que la confiance dans les organismes de bienfaisance serait améliorée si les donateurs savaient qu'il existe un organisme public chargé de surveiller les organismes de bienfaisance à l'échelle fédérale et de leur communiquer des renseignements. Pour assurer une plus grande visibilité de l'organe de réglementation auprès des donateurs,

[2] *Talking About Charities*. Muttart Foundation et Centre canadien de philanthropie, 2000. Compte tenu de la taille de l'échantillon, les résultats sont considérés comme exacts, avec un écart de plus ou moins 0,8 points de pourcentage, 19 fois sur 20.

[3] Au total, 2 000 Canadiens adultes ont été consultés au cours de deux séries d'entrevues téléphoniques effectuées entre les 4 et 13 décembre 2001. Les résultats sont considérés comme exacts, avec un écart de plus ou moins 2,2 points de pourcentage, 19 fois sur 20, et les résultats sont fiables sur le plan statistique pour chacune des grandes régions du pays.

certains participants proposent d'inclure le nom de l'organe de réglementation sur les reçus délivrés aux fins de l'impôt par les organismes de bienfaisance.

Quelques participants estiment que la crédibilité d'un organisme de bienfaisance est axée sur ce que la population entend à son sujet à l'échelle locale et non pas sur les rapports de l'organe de réglementation. On craint également que l'organe de réglementation décide, en essayant d'accroître sa visibilité, d'apporter des modifications à la politique administrative ou de réaliser des enquêtes qui ne sont pas justifiées. Cependant, les commentaires formulés favorisent l'amélioration de la connaissance de l'organe de réglementation, de façon à maintenir la confiance du public dans les organismes de bienfaisance.

Nos conclusions et recommandations

Nous pensons que l'inclusion du nom de l'organe de réglementation sur les reçus délivrés aux fins de l'impôt permettrait de rassurer les donateurs en leur montrant qu'un organe surveille les activités des organismes de bienfaisance. Cependant, nous pensons également que l'organe de réglementation doit prendre d'autres mesures pour améliorer sa visibilité.

Recommandations

10. L'organe de réglementation devrait déployer des efforts déterminés pour accroître sa présence à l'échelle nationale, de façon à ce que le grand public soit au courant de ses activités et des personnes à contacter pour obtenir des renseignements.

11. Le nom de l'organe de réglementation et comment le contacter devraient être indiqués sur les reçus officiels délivrés aux fins de l'impôt par les organismes de bienfaisance enregistrés.

Ressources

Afin de susciter la confiance du public, l'organe de réglementation doit avoir les ressources matérielles, financières, humaines et technologiques nécessaires pour s'acquitter de ses obligations.

Certaines préoccupations ont été soulevées ces dernières années à propos des normes de service de la Direction des organismes de bienfaisance et, plus précisément, de la vitesse de traitement des demandes.

Depuis l'annonce de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire, des signes prometteurs sont apparus. La Direction des organismes de bienfaisance a obtenu des ressources supplémentaires en vue de réaliser le programme « Orientations futures »,

un programme de modernisation destiné à combler l'écart entre le rendement actuel et le rendement potentiel.

Mais il reste encore beaucoup à faire. Les bureaux de la Direction sont éparpillés dans la région de la Capitale nationale. La Direction est dotée de plusieurs systèmes informatiques non compatibles. La technologie de tenue de livres n'a pas été mise à jour depuis de nombreuses années et elle ne répond plus aux besoins de la Direction en matière de gestion. Celle-ci a peu de fonds pour permettre à ses employés de se rendre dans d'autres régions du Canada.

Les exigences imposées aux personnes qui régissent les organismes de bienfaisance et la façon dont l'organe de réglementation pourrait attirer et retenir davantage le personnel qualifié sont deux questions qui présentent un intérêt particulier.

L'une des préoccupations de longue date des gestionnaires de la Direction, des commentateurs et des organismes de bienfaisance réside dans le niveau de classification et de traitement relativement peu élevé des personnes chargées d'accorder ou de révoquer l'enregistrement des organismes de bienfaisance.

Bon nombre d'organes de réglementation (peut-être même la majorité d'entre eux) appliquent une série bien établie de lois et de règlements, mais il en va autrement pour la Direction des organismes de bienfaisance, qui n'a même pas de définition claire du terme « bienfaisance ».

On demande aux employés de la Direction d'examiner les demandes d'enregistrement (dans bon nombre de cas, ces demandes sont remplies par des bénévoles bien intentionnés ayant peu de connaissances juridiques) puis de déterminer si l'organisme a des fins de bienfaisance. Pour ce faire, ils doivent bien connaître le droit régissant les organismes de bienfaisance et tenir compte de la situation sociale et économique qui prévaut. Or, cette tâche exige des compétences considérables. Les employés doivent posséder non seulement des antécédents appropriés, mais également une expertise considérable et bénéficier d'un perfectionnement professionnel continu.

Peu d'employés de la Direction des organismes de bienfaisance y font carrière. Le roulement du personnel est monnaie courante dans le secteur public, mais il est particulièrement nocif pour les groupes de clients visés, notamment les organismes de bienfaisance offrant des services aux groupes marginalisés et aux citoyens vulnérables.

Commentaires entendus

La question des ressources est considérée comme le facteur le plus important pour déterminer la réussite d'une réforme de la réglementation.

Les participants au processus de consultation pensent que l'organe de réglementation doit avoir suffisamment de ressources matérielles, financières, humaines et technologiques pour exercer les fonctions qui lui sont confiées. D'après quelques-uns,

bon nombre des problèmes examinés par la Table auraient pu être évités si la Direction des organismes de bienfaisance avait les ressources nécessaires depuis sa création. En outre, le manque de ressources a contribué à l'adoption de mesures d'exécution sélectives et des ressources supplémentaires s'imposent pour surveiller l'observation continue de façon à inspirer la confiance chez les donateurs.

Un certain nombre de mises en garde ont été formulées en ce qui a trait aux attentes opérationnelles si on ne s'engage pas fermement à accorder le financement requis : certains doutent même que des ressources financières supplémentaires seront attribuées pour permettre la mise en œuvre de nos recommandations. Les participants reconnaissent que de nouvelles ressources ont été accordées à la Direction des organismes de bienfaisance depuis la création de la Table. Ils ont fait remarquer que les niveaux de service s'étaient améliorés considérablement depuis deux ans. Cependant, ils craignent que la fin de notre mandat donne lieu à un retour en arrière, c'est-à-dire une situation inacceptable.

Nos conclusions et notre recommandation

Nous continuons de croire en la nécessité d'une amélioration du financement de l'organe de réglementation.

Nous reconnaissons que de nouvelles ressources importantes ont été attribuées à la Direction des organismes de bienfaisance pour lui permettre de réaliser l'initiative « Orientations futures » de l'ADRC. Nous reconnaissons également, comme d'autres observateurs, que cette initiative a donné des résultats concrets, notamment l'amélioration et l'accélération du service grâce à l'adoption de modèles de gestion améliorés au sein de la Direction.

Nous n'émettons aucune critique à l'endroit des employés de la Direction. Ils ont fait ce qu'ils pouvaient avec les ressources dont ils disposaient.

Nous proposons une augmentation de la charge de travail bien au-delà de celle découlant de l'initiative « Orientations futures ». La publication des motifs, l'élaboration de nouveau matériel d'information et les innovations technologiques exigeront des ressources humaines et matérielles. En l'absence de telles ressources, il sera impossible d'apporter des améliorations et on continuera d'exiger un modèle de réglementation différent.

Nous n'avons pas eu le temps d'établir le coût de toutes les améliorations que nous jugeons nécessaires et nous n'avons pas l'expertise requise pour le faire. Au moment où les ministres examineront nos recommandations, ils auront besoin de données financières détaillées de la part de la fonction publique. Cependant, il est évident que, quel que soit le modèle de réglementation choisi, des ressources supplémentaires seront nécessaires dans divers domaines, les deux principaux étant indiqués ci-après.

Dotation en personnel

Notre rapport provisoire faisait état de préoccupations internes et externes à propos du roulement du personnel au sein de la Direction des organismes de bienfaisance. Bien entendu, nous ne voulons pas entraver les chances d'avancement d'un fonctionnaire. Par contre, nous pensons que l'organe de réglementation devrait offrir une rémunération raisonnable, ainsi que des possibilités de perfectionnement et de promotion pour encourager ses employés à rester et à développer une expertise dans un domaine du droit qui est difficile à administrer.

La solution ne se limite pas à l'examen des niveaux de classification et des échelles de traitement. En effet, l'adoption de recommandations aura pour effet d'accroître considérablement le volume de travail de l'organe de réglementation. Il est donc essentiel que les effectifs soient augmentés en fonction de la charge de travail que nous proposons.

Outre l'examen des niveaux de classification et des échelles de traitement au sein de l'organe de réglementation, nous pensons qu'il serait utile d'attribuer des ressources aux fins des déplacements et du perfectionnement professionnel.

La Direction des organismes de bienfaisance a actuellement peu de fonds pour permettre à ses employés de se rendre dans diverses régions du pays. Le financement des séances de renseignements est insuffisant pour répondre à la demande. Les employés de l'organe de réglementation ont peu d'occasions de rencontrer des représentants d'organismes de bienfaisance individuels et cette situation donne l'impression que l'organe de réglementation ne sait pas exactement ce qui se passe dans ce secteur. Il est probable que le processus décisionnel lié aux organismes de bienfaisance reste centralisé, mais on devrait prévoir des ressources pour permettre une interaction accrue entre les organismes de bienfaisance et l'organe de réglementation.

Le perfectionnement professionnel s'est avéré, dans un certain nombre de domaines, un incitatif suffisant pour le maintien en poste des employés et pour l'amélioration de la productivité. Nous pensons que des ressources supplémentaires s'imposent pour permettre aux employés d'assister à des séminaires et conférences. Nous irions même plus loin en proposant d'envisager la possibilité d'échanges et de détachements d'employés. Nous pensons que l'organe de réglementation pourrait améliorer les services offerts s'il disposait des fonds nécessaires pour organiser des séminaires à l'intention de ses employés, par l'intermédiaire d'intervenants du secteur des organismes de bienfaisance, pour expliquer le mode de fonctionnement des organismes de bienfaisance à travers le pays.

Technologie

Tout au long de notre rapport, nous proposons l'utilisation accrue de la technologie pour diffuser des renseignements plus rapidement et plus facilement qu'à l'heure actuelle. Or, ces modifications exigent des ressources probablement plus importantes que celles auxquelles on aurait pu s'attendre initialement. Ainsi, l'élaboration de la

nouvelle déclaration de renseignements annuelle (T3010) a exigé environ la moitié du montant attribué à la réforme de la réglementation et la majeure partie de ces fonds ont été utilisés pour l'élaboration des systèmes nécessaires pour le traitement des données contenues dans la nouvelle déclaration. D'autres innovations, notamment la possibilité de permettre aux organismes de bienfaisance de produire leurs déclarations par voie électronique, exigeront également des ressources.

Toutes ces modifications sont nécessaires et souhaitables, mais on ne doit pas oublier les besoins quotidiens de l'organe de réglementation en matière de technologie de l'information. Tel qu'indiqué précédemment, la Direction des organismes de bienfaisance utilise actuellement plusieurs systèmes d'information non compatibles. Ces systèmes ont été conçus à une époque différente et ne fournissent plus le genre ou le niveau de renseignements nécessaires pour permettre une gestion appropriée.

Quel que soit le modèle retenu pour l'organe de réglementation (à l'intérieur de l'ADRC ou non), on devra obtenir les ressources nécessaires pour procéder à une refonte des systèmes actuels. La Table encourage donc les ministres à accorder une priorité à ces travaux.

Enfin, nous tenons à signaler que tout investissement dans l'organe de réglementation sera bénéfique pour le gouvernement, pour le secteur des organismes de bienfaisance et pour la population en général. Au niveau gouvernemental, l'efficacité de la politique financière sera maintenue en veillant à ce que les dépenses fiscales associées aux dons versés à des organismes de bienfaisance visent réellement des activités de bienfaisance. Pour ce qui est du secteur, il y aura l'assurance que les organismes de bienfaisance de toutes sortes sont assujettis à des règles du jeu équitables, que les dons sont affectés à des fins légitimes et que la confiance du public, essentielle à leur survie, est maintenue et améliorée. Pour ce qui est de la population en général, les citoyens seront convaincus que leurs dons et leurs dollars de recettes fiscales sont utilisés aux fins prévues et qu'ils ont accès aux services pourvus par le secteur au besoin.

Recommandation

12. L'organe de réglementation devrait disposer des ressources appropriées pour accomplir les tâches qui lui sont confiées. À cet égard :

12.1 on devrait réaliser une étude sur la rémunération pour veiller à ce que les niveaux de classification et les échelles de traitement respectent les exigences du poste;

12.2 les gestionnaires supérieurs de l'organe de réglementation devraient envisager des façons d'encourager les employés à rester au sein de l'organe de réglementation et à parfaire leur expertise;

12.3 on devrait attribuer des ressources supplémentaires pour permettre aux employés de l'organe de réglementation d'assister à divers événements, notamment des séances d'information, des séminaires et des conférences;

12.4 les gestionnaires supérieurs de l'organe de réglementation devraient offrir des possibilités de perfectionnement professionnel, sous forme de détachements auprès d'organismes de bienfaisance et d'échanges avec ces derniers;

12.5 les effectifs devraient être examinés en fonction de l'augmentation de la charge de travail découlant de l'adoption des recommandations de la Table;

12.6 on devrait accorder une priorité à l'élaboration de systèmes de technologie de l'information répondant aux besoins actuels et futurs de l'organe de réglementation.

Principes juridiques et pouvoirs pour déterminer les fins de bienfaisance

D'après certains observateurs, l'ADRC fait peut-être preuve d'une trop grande prudence dans son interprétation du droit et, plus précisément, dans sa façon d'accorder l'enregistrement. Nous avons examiné cette question et constaté que le taux d'approbation des demandes d'enregistrement par l'ADRC est comparable à celui d'autres pays, notamment l'Angleterre et le pays de Galles, ainsi que les États-Unis. Toutefois, des plaintes semblables ont été exprimées dans ces pays également.

La prudence s'explique notamment par le fait que l'enregistrement se fonde presque exclusivement sur des documents présentés par le demandeur. Il n'y a pas de procédure méthodique permettant de déceler et de corriger les demandes d'enregistrement inappropriées. De plus, la surveillance réglementaire est très faible une fois que l'ADRC a pris une décision. Le processus s'arrête vraiment, dans une large mesure, une fois que l'enregistrement a été accordé.

La définition de bienfaisance a également soulevé beaucoup de discussions. Selon certains, cette expression devrait être définie dans la Loi. Les tribunaux estiment qu'ils n'ont pas les outils nécessaires pour concevoir une politique sociale et que de telles décisions devraient être prises par le Parlement ou par les représentants élus. La Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole a proposé une solution de ce genre et recommandé que le Parlement révise la définition tous les dix ans.

Dans l'arrêt *Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women*[4], la Cour suprême du Canada a également suggéré que le Parlement examine cette question. D'autres intervenants du secteur des organismes de bienfaisance s'opposent à l'inclusion d'une définition dans la législation, soutenant qu'une telle mesure donnerait lieu à un système trop « rigide » et que seuls les organismes « politiquement acceptables » obtiendraient l'enregistrement.

On a également soulevé des préoccupations à propos de l'approche actuelle en ce qui a trait aux activités politiques des organismes de bienfaisance. Conformément au droit régissant les organismes de bienfaisance, un organisme de bienfaisance ne peut pas avoir une fin politique ou s'adonner à des activités politiques partisanes. Il peut s'adonner à des activités politiques dans la mesure où ces activités ne sont pas partisanes et ne représentent qu'une infime partie de ses activités. Il s'agit là d'une règle générale qui sème la confusion quant aux activités permises et aux activités non permises[5].

Bon nombre des préoccupations susmentionnées ne relèvent pas de la réforme institutionnelle, mais plutôt de la façon dont procède l'organe de réglementation pour appliquer et interpréter le droit. La Direction, s'appuyant sur les mêmes fondements que les tribunaux, agit de l'intérieur et interprète les règles juridiques afin de déterminer si un organisme est un organisme de bienfaisance. Ces règles sont énoncées principalement dans les décisions des tribunaux portant sur des affaires particulières, et non pas dans les lois du Parlement. Étant donné qu'il n'y a pas de définition précise de bienfaisance, la Direction des organismes de bienfaisance doit examiner de près les fins qui ont déjà été reconnues comme des fins de bienfaisance.

Il ne semble pas toujours y avoir de jurisprudence pertinente. En pareil cas, la Direction doit décider (en se fondant sur les principes juridiques fondamentaux) si les efforts déployés pour régler les problèmes découlant des nouveaux besoins de la société sont, du point de vue du droit, des fins de bienfaisance au même titre que

[4] *Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women* c. M.R.N. [1999] 1 R.C.S. 10.

[5] Le traitement des activités politiques ne relève pas du mandat de la Table. Cependant, la Table a obtenu les commentaires de participants à propos de cette question lors des consultations. Finances Canada et l'ADRC sont en train d'examiner les questions d'ordre administratif et législatif se rapportant aux activités politiques et au statut de bienfaisance. Ils ont rencontré des représentants du secteur et d'un certain nombre de ministères gouvernementaux pour discuter des préoccupations dans ce domaine. Après ces discussions, l'ADRC a diffusé un projet de lignes directrices portant sur les activités politiques permises, afin de clarifier les règles entourant les activités politiques.

les fins déjà reconnues comme telles. Lorsqu'elle examine les demandes d'enregistrement, la Direction doit déterminer si le tribunal permettrait qu'un organisme précis soit reconnu comme un organisme de bienfaisance. Elle n'a pas le pouvoir de modifier le droit au-delà de la souplesse sous-entendue par les décisions des tribunaux. Tout changement dépassant ces limites doit être apporté par les tribunaux ou par le Parlement.

Dans certains cas, une analogie suffisamment étroite peut être établie, alors que dans d'autres cas l'analogie n'est possible que si l'on suit les principes généraux énoncés par les tribunaux. Malheureusement, le nombre peu élevé de décisions judiciaires portant sur ce qui constitue ou non une fin de bienfaisance au Canada n'offre pas à la Direction toutes les lignes directrices qu'elle aurait s'il y avait plus de précédents juridiques.

Commentaires entendus

La quasi-totalité des participants ayant formulé des commentaires ont demandé des précisions à propos de notre affirmation selon laquelle l'organe de réglementation n'est pas en mesure d'établir des précédents. D'après eux, on peut en fait « légiférer » au moyen des actions administratives et la Direction des organismes de bienfaisance détermine déjà ce qu'est une activité de bienfaisance lorsqu'elle décide d'attribuer ou non l'enregistrement puisque l'approbation des demandes ne fait jamais l'objet d'un appel. Par conséquent, la Direction élargit les limites des fins de bienfaisance, cas par cas.

Certains intervenants ont critiqué la façon dont la Direction applique et interprète la loi. Bon nombre d'entre eux aimeraient que l'organe de réglementation pousse plus loin les limites de ce qu'on devrait considérer comme relevant de la bienfaisance, en fonction d'une analyse éclairée et d'une sensitivité envers les changements sociaux. Cependant, ils pensent que l'organe de réglementation est mal placé étant donné que les tribunaux sont liés par des décisions antérieures et hésitent à modifier les fins de bienfaisance, même si les besoins et les circonstances changent, sans une orientation du Parlement. Le système d'approbation administratif qui en résulte n'est pas considéré comme un système cohérent ou équitable.

Nos conclusions et recommandations

En bref, contrairement aux tribunaux supérieurs, l'organe de réglementation n'a pas de pouvoirs autres que ceux qui sont prévus dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour interpréter ce qui constitue une fin de bienfaisance. Cependant, l'organe de réglementation peut établir des analogies raisonnables pour déterminer s'il y a lieu d'accorder l'enregistrement à un organisme. L'approche axée sur les analogies a été décrite dans la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Vancouver Society of Immigrant and Visible Minority Women*. Cette approche permet de faire en sorte que les tribunaux assurent l'évolution du droit de la bienfaisance en fonction des nouveaux besoins sociaux ou de l'élimination des anciens besoins. Cependant, en

l'absence de principes clairement définis pour déterminer si une fin donnée est une fin de bienfaisance, les tribunaux et peut-être même les décideurs administratifs qui se fondent sur les décisions judiciaires se limitent peut-être trop aux catégories existantes.

Nous pensons qu'un organe de réglementation efficace applique et interprète le droit en fonction des conditions sociales changeantes, grâce à l'utilisation d'analogies.

Cependant, nous reconnaissons que les responsables des décisions en matière d'enregistrement ont besoin de lignes directrices claires quant à la nature et à l'étendue de leurs pouvoirs en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour reconnaître de nouvelles fins. En outre, l'amélioration des programmes de formation offerts aux examinateurs (au moment de l'embauche et par la suite) est nécessaire. Enfin, l'amélioration des capacités de recherche offertes aux décideurs, notamment l'accès électronique à des décisions antérieures de l'organe de réglementation et des tribunaux, permettrait aux examinateurs de déceler des situations semblables et d'interpréter la loi de façon plus cohérente.

Recommandations

13. On devrait élaborer des lignes directrices claires quant à la nature et à l'étendue des pouvoirs de l'organe de réglementation pour déterminer de nouvelles fins de bienfaisance découlant de l'application des règles de common law aux organismes visés par la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

14. L'organe de réglementation devrait améliorer la formation offerte aux examinateurs, au moment de l'embauche et par la suite.

15. L'organe de réglementation devrait offrir des outils de recherche plus appropriés aux décideurs, notamment l'accès électronique à des bases de données faisant état de décisions antérieures de l'organe de réglementation et des tribunaux, de façon à ce que les examinateurs soient en mesure de déceler des situations semblables et d'interpréter la loi de façon plus uniforme.

Réglementation coordonnée

La réglementation des organismes de bienfaisance relève des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux[6]. En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*[7], les provinces ont le pouvoir d'adopter des lois relativement à « l'établissement, l'entretien et l'administration des [...] institutions et hospices de charité dans la province ».

L'intervention du gouvernement fédéral dans le secteur de la réglementation est actuellement fondée sur son pouvoir d'adopter des règles en matière d'impôt sur le revenu[8]. Comme les dons faits à des organismes de bienfaisance enregistrés donnent droit à un crédit d'impôt, le gouvernement fédéral, par la *Loi de l'impôt sur le revenu*, a élaboré une série de règles relatives au fonctionnement des organismes de bienfaisance.

Parmi les pouvoirs exercés par le gouvernement fédéral, l'un des pouvoirs importants pour le secteur est celui de déterminer quelles organisations peuvent être enregistrées à titre d'organismes de bienfaisance en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. La surveillance du secteur au niveau fédéral vise à faire en sorte que les organismes de bienfaisance enregistrés en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* respectent la Loi et continuent d'avoir droit à un traitement fiscal avantageux.

Lors de l'examen des nouveaux mécanismes institutionnels, nous avons reconnu l'importance du rôle des provinces dans la réglementation du secteur des organismes de bienfaisance. Notre examen a porté surtout sur la situation au niveau fédéral, mais nous avons étudié aussi des cas où les deux paliers de gouvernement interviennent; nous avons décelé des cas où la réglementation n'est pas la même dans toutes les administrations. Voici des exemples :

- un organisme considéré comme un organisme de bienfaisance en vertu du droit provincial n'est pas nécessairement admissible en vue de l'enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et un organisme de bienfaisance enregistré au fédéral n'est pas nécessairement considéré comme un organisme admissible dans une province en particulier (par exemple un organisme œuvrant dans le domaine des jeux de hasard);
- les provinces interviennent dans la réglementation des organismes de bienfaisance à des degrés divers, allant d'une absence totale de réglementation à une surveillance importante;
- la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne définit pas le mot « don » et les organismes du Québec peuvent appliquer le *Code civil* pour déterminer si une contribution est

[6] Certaines municipalités ont adopté des règlements pouvant également influer sur le secteur des organismes de bienfaisance, depuis une exemption au titre de l'impôt foncier jusqu'à la réglementation des campagnes de financement.

[7] *Loi constitutionnelle de 1867*, par. 92(7).

[8] Cela ne signifie pas que la *Loi de l'impôt sur le revenu* est la seule loi fédérale ayant une incidence sur les organismes de bienfaisance. Voir le chapitre 1, note 2.

un don; autrement dit, le mot « don » peut avoir un sens différent selon la région[9].

- on ne sait pas clairement qui est responsable des organismes de bienfaisance non exploités « dans la province », notamment les organisations nationales ou les organisations exploitées dans plusieurs provinces ou sur l'Internet.

Une multitude de régimes réglementaires et de règles peut causer un fardeau additionnel aux organismes de bienfaisance en matière d'observation et nuire à la confiance du public en semant la confusion quant à l'organe de réglementation. Il y a également un risque de coordination déficiente, de chevauchement et de double emploi.

Plusieurs options ont été suggérées. L'une d'entre elles consiste à créer un organe de réglementation national par l'intermédiaire duquel les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pourraient mieux coordonner la réglementation des organismes de bienfaisance. Une autre option consisterait à amener les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux à conclure une entente tenant compte des besoins précis de chaque province et territoire.

Commentaires entendus

La quasi-totalité des participants ayant formulé des commentaires estiment que la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral (par l'intermédiaire du régime fiscal) et les provinces (organismes de bienfaisance dans la province) sème la confusion chez les organismes de bienfaisance et chez la population en général.

D'après les participants, le chevauchement et le double emploi au chapitre de la réglementation sèment également la confusion chez les donateurs et chez la population en général quant à savoir quel palier de gouvernement est responsable de quel aspect de la supervision. Une immense majorité de participants pensent que les deux paliers de gouvernement se doivent de trouver des façons de collaborer plus étroitement.

Certaines personnes ont fait remarquer que les provinces confient la responsabilité des organismes de bienfaisance à différents ministères. Dans certains cas, c'est le procureur général qui assume cette responsabilité. Dans d'autres, il peut s'agir du ministre des Finances, du ministre des Services gouvernementaux ou d'un autre ministre. Par conséquent, la réglementation des organismes de bienfaisance n'est pas à l'ordre du jour des réunions de ministres fédéraux-provinciaux étant donné qu'il n'y a pas de rencontres de ce genre dans le cas des divers ministres responsables de la question. Une immense majorité de participants appuient l'adoption d'un mécanisme pour assurer les communications continues entre différents paliers de gouvernement.

[9] Cependant, une modification technique apportée à la *Loi de l'impôt sur le revenu* en décembre 2002 proposait de définir le « montant admissible d'un don » aux fins de l'impôt.

Les représentants provinciaux ont fait remarquer que la *Loi de l'impôt sur le revenu* et la législation en matière d'accès à l'information limitent l'échange de renseignements utiles entre les provinces et l'organe de réglementation fédéral jusqu'à ce qu'une affaire soit portée devant les tribunaux. L'impossibilité d'échanger des renseignements à propos des enquêtes relatives aux plaintes, durant et après une enquête, est perçue comme une situation à l'origine du chevauchement et du double emploi chez les organes de réglementation et vient augmenter le fardeau imposé au secteur de la bienfaisance[10].

Bon nombre de participants ont également fait remarquer que la plupart des provinces n'ont pas les ressources nécessaires pour contrôler ou assurer l'observation et qu'elles seraient plus efficientes si elles unissaient leurs efforts. En outre, il n'y a pas de mécanisme permettant aux provinces et à l'ADRC de se consulter formellement pour assurer l'adoption d'une approche cohérente en matière d'interprétation de la loi. Il peut s'ensuivre un manque de cohérence quant à l'interprétation et à l'application du droit par l'organe de réglementation, ce qui fait qu'un organisme peut être considéré comme un organisme de bienfaisance dans une administration mais pas dans l'autre. Certains pensent que les organes de réglementation fédéraux-provinciaux devraient élaborer des formulaires communs et des clauses normalisées sur les fins de bienfaisance pour éviter le chevauchement et le double emploi et pour réduire les coûts administratifs pour les organismes de bienfaisance[11].

Un certain nombre d'observateurs ont fait remarquer également que le chevauchement de la réglementation et l'absence de cohérence entre les administrations posent un problème à l'échelle municipale également. Un organisme cadre a fait remarquer qu'il y avait une certaine confusion quant au traitement des organismes religieux dans certaines municipalités et que cette situation a eu une incidence sur leur admissibilité aux fins de subventions municipales. De même, nous avons entendu dire que les municipalités utilisent des critères très différents pour déterminer quels organismes de bienfaisance devraient bénéficier d'une exemption au titre de l'impôt foncier.

[10] L'une des affaires portées à l'attention de la Table durant les consultations montre le potentiel de coordination accrue entre les administrations. Un organe de réglementation provincial a pris part à une enquête relative à un organisme de bienfaisance par suite d'allégations selon lesquelles tous les fonds de l'organisme de bienfaisance étaient utilisés pour des campagnes de financement et des tâches administratives et rien n'était utilisé à des fins de bienfaisance. L'ADRC avait reçu une plainte à propos de cet organisme de bienfaisance et avait effectué une vérification. L'organisme de bienfaisance a signé une autorisation permettant à l'organe de réglementation provincial d'obtenir une copie du dossier de vérification de l'ADRC et permettant à ses bureaux d'échanger des renseignements à propos de l'organisme de bienfaisance. L'organe de réglementation provincial a été en mesure d'obtenir des ordonnances obligeant les administrateurs de l'organisme à rembourser les fonds utilisés de façon inappropriée. En outre, ces administrateurs ne peuvent plus prendre part à l'exploitation d'autres organismes de bienfaisance. Cet exemple montre à quel point il est utile pour les organes de réglementation de partager les renseignements obtenus par l'ADRC et de discuter des enjeux durant l'enquête. Dans ce cas, le droit provincial régissant les fiducies prévoyait un mécanisme pour recouvrer les fonds utilisés à mauvais escient et l'application de la loi fédérale a permis la révocation de l'enregistrement de l'organisme de bienfaisance.

[11] Citons, à titre d'exemple de coordination de la réglementation, le processus simplifié de constitution en société adopté en Ontario. En 1999, le Bureau du tuteur et curateur public élaborait, en collaboration avec le ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises, un processus rationalisé pour la constitution en société des organismes de bienfaisance de l'Ontario. Ce processus a donné lieu notamment à l'élaboration, en consultation avec la Direction des organismes de bienfaisance, de clauses normalisées sur les fins de bienfaisance devant être utilisées par les organismes. Les clauses normalisées ont été acceptées par l'ADRC et sont utilisées à l'heure actuelle. Ce processus a permis de simplifier le processus de constitution en société pour les organismes de bienfaisance de l'Ontario et leur a facilité la tâche pour obtenir l'enregistrement en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Certains observateurs craignent qu'il n'y ait pas de volonté politique d'assurer la coordination de la réglementation une fois que l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire sera terminée.

Nos conclusions et recommandations

On aurait intérêt à envisager la possibilité d'élaborer un système de réglementation mieux coordonné.

Les organismes de bienfaisance et leurs bénéficiaires ne sont pas bien servis lorsqu'ils sont assujettis à des niveaux multiples de réglementation parfois contradictoire. On devrait donc adopter une approche plus cohérente quant à la façon dont les organes de réglementation interprètent et appliquent la législation.

Le public n'est pas bien servi non plus s'il ne sait pas quel palier de gouvernement est responsable du contrôle des divers aspects des opérations d'un organisme de bienfaisance. Les intérêts du public ne sont pas dûment protégés lorsque les organes de réglementation ne peuvent pas partager des renseignements à propos d'enquêtes ayant permis de déceler de sérieux cas d'inobservation ou de fraude.

Les commentaires formulés montrent que le secteur aimerait que le gouvernement fédéral joue un rôle de leadership pour susciter un dialogue à propos de cette question. Nous pensons que la suggestion consistant à créer une tribune pour discuter des défis et possibilités de coordination de la réglementation est valable.

Recommandations

16. **L'organe de réglementation devrait discuter avec les provinces pour envisager des façons de rassurer le public que les organismes de bienfaisance sont réglementés de façon efficace et pour réduire les demandes contradictoires et le fardeau administratif imposé aux organismes de bienfaisance.**
17. **On devrait apporter des modifications législatives pour permettre à l'organe de réglementation d'échanger des renseignements avec les autorités provinciales appropriées et avec d'autres organes de réglementation fédéraux.**
18. **On devrait encourager les gouvernements provinciaux à apporter des modifications appropriées à leur législation afin d'assurer une coordination plus appropriée des programmes d'observation.**
19. **On devrait créer une tribune pour permettre aux organes de réglementation de se réunir et de discuter de questions d'intérêt mutuel.**
20. **Le ministre fédéral approprié devrait jouer un rôle de leadership et organiser la première rencontre de représentants d'organes de réglementation des organismes de bienfaisance.**

Le secteur bénévole dans son ensemble

L'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire visait à permettre l'examen d'autres questions que les organismes de bienfaisance enregistrés. Elle a été conçue à l'intention des organismes du secteur bénévole, qu'ils soient constitués ou non en société, qu'il s'agisse d'organismes de bienfaisance enregistrés ou d'organismes à but non lucratif qui, pour une raison ou une autre, ne sont pas enregistrés à titre d'organismes de bienfaisance.

L'élaboration d'un système de réglementation visant tous les organismes de bienfaisance et les organismes à but non lucratif existants constitue toutefois un défi de taille.

Ainsi, certains organismes à but non lucratif pourraient être enregistrés à titre d'organismes de bienfaisance, n'eût été de leurs activités politiques[12]. Dans d'autres cas, il se peut qu'un organisme n'ait nullement l'intention d'accepter des dons admissibles en vue d'un crédit d'impôt, mais qu'il serve néanmoins l'intérêt public. Par ailleurs, des membres de professions libérales peuvent se regrouper parce qu'ils ont des intérêts communs. Ces intérêts sont privés, mais les groupes en question peuvent néanmoins être considérés comme des organismes à but non lucratif. Il est difficile de comparer une association de propriétaires de condominiums à une organisation dont les membres organisent des marchethons pour recueillir des fonds en vue de l'achat de fauteuils roulants. L'établissement d'un régime réglementaire commun est quasi-impossible, du moins avec le temps et les ressources dont nous disposons.

Nous nous sommes donc penchés surtout sur les questions touchant les organismes de bienfaisance enregistrés. Cependant, nous pensons qu'il vaudrait la peine d'examiner cette question plus longuement.

Commentaires entendus

La quasi-totalité des intervenants pensent que, compte tenu du temps et des ressources disponibles, il serait logique de mettre l'accent exclusivement sur les organismes de bienfaisance enregistrés au fédéral. D'autre part, bon nombre d'observateurs ont fait remarquer que le public n'établit pas de distinction entre les organismes de bienfaisance et les organismes à but non lucratif, c'est pourquoi la reddition de comptes devrait s'appliquer à tout le secteur bénévole. Dans un mémoire écrit, un organisme prétendait que la définition d'organisme à but non lucratif qu'on trouve à l'alinéa 149(1)*l*) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* n'est plus valable et plus nécessaire. Un autre pense que si la réglementation ne peut pas être élargie de façon à inclure les organismes à but non lucratif, on devrait déployer des efforts en

[12] La Table ne se prononce pas sur la question de savoir si les règles existantes se rapportant aux activités politiques sont appropriées. En fait, elle accepte que certains conseillers juridiques d'organismes de bienfaisance conseillent à leurs clients de s'enregistrer à titre d'organisme de bienfaisance et en même temps d'établir un autre organisme à but non lucratif.

vue d'élaborer des normes de pratique/codes de déontologie pouvant être adoptés par le secteur dans son ensemble.

Notre conclusion et recommandation

Étant donné qu'il n'a pas été possible de procéder à un examen plus approfondi de cette question, nous recommandons de procéder à une étude plus poussée.

Recommandation

21. Le gouvernement et le secteur devraient entreprendre un examen approfondi des questions liées à la réglementation et touchant le secteur bénévole dans son ensemble.

Mécanismes administratifs

Nous avons envisagé un certain nombre de mécanismes administratifs tenant compte des caractéristiques de l'organe de réglementation idéal et des facteurs de réussite déterminants identifiés précédemment. Ces mécanismes sont les suivants :

- consultation publique à propos des nouvelles politiques;
- établissement d'un rapport annuel par l'organe de réglementation;
- mise sur pied d'un groupe consultatif ministériel.

Consultation publique

La Direction des organismes de bienfaisance consulte souvent les intervenants avant d'adopter de nouvelles politiques. Cependant, nous croyons que d'autres mesures pourraient être prises pour déterminer les secteurs d'intérêt mutuel et pour susciter le dialogue et la rétroaction, en particulier lorsqu'on détermine si une fin est une fin de bienfaisance ou non. L'organe de réglementation pourrait, par exemple, accroître la participation du public à l'application du droit régissant les organismes de bienfaisance en organisant des séances de consultation annoncées sur une grande échelle. Les consultations continues permettraient également à l'organe de réglementation de déterminer les nouvelles tendances, de contribuer aux connaissances à propos du secteur, de recueillir des renseignements à propos des secteurs de préoccupation et de planifier la surveillance des organismes de bienfaisance canadiens avec l'aide des plus touchées.

Commentaires entendus

Nous avons reçu peu de commentaires à propos de la nécessité d'une consultation publique accrue. Cependant, d'après les commentaires formulés à propos d'autres

sujets, le secteur aimerait contribuer à l'élaboration de politiques administratives. En outre, certains représentants provinciaux pensent qu'une communication et une discussion accrues s'imposent en ce qui a trait aux demandes d'enregistrement. En discutant des fins de bienfaisance qui présentent des problèmes ou des demandeurs dont les intentions sont douteuses, les divers organes de réglementation pourraient adopter une approche plus cohérente.

Nos conclusions et recommandations

Nous pensons qu'un dialogue est essentiel pour veiller à ce que les politiques de l'organe de réglementation tirent profit de l'expérience du secteur, de son expertise, de ses connaissances et de ses idées.

Nous reconnaissons que la Direction des organismes de bienfaisance a organisé des séances de consultation publique avant d'adopter de nouvelles politiques. Cette mesure a permis au secteur de faire part de ses opinions et permis, d'après nous, d'élaborer une politique plus appropriée. Cependant, nous pensons qu'on pourrait faire plus pour amener le secteur à dialoguer régulièrement de façon à ce que les préoccupations puissent être abordées et communiquées à divers stades du processus d'élaboration de politiques et non pas seulement une fois qu'une ébauche de la politique a été rédigée.

À cette fin, l'organe de réglementation devrait utiliser tous les moyens possibles, notamment les consultations écrites, les sondages d'opinion publique, les groupes de discussion, les groupes d'utilisateurs, les réunions et diverses approches faisant appel à l'Internet.

Recommandations

22. L'organe de réglementation devrait trouver des façons d'amener le secteur à discuter périodiquement pour être au courant des préoccupations et des enjeux soulevés par les organismes du secteur bénévole.

23. L'organe de réglementation devrait utiliser tous les moyens à sa disposition pour susciter un dialogue avec le secteur bénévole aux divers stades du processus d'élaboration de politiques.

24. L'organe de réglementation devrait continuer d'organiser des consultations à propos de ses projets de politiques.

25. L'organe de réglementation devrait utiliser son site Web pour communiquer des renseignements à propos des consultations en cours en ce qui a trait à ses projets de politiques, aux consultations récemment terminées, aux résultats de consultations antérieures et aux consultations sur le point de débuter.

26. L'organe de réglementation devrait organiser ses consultations conformément au *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques*, émis dans le cadre de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire.

Établissement d'un rapport annuel

Cette mesure permettrait à l'organe de réglementation de fournir des renseignements aux intervenants à propos de ses activités et de son rendement. Un tel rapport pourrait renfermer les renseignements suivants:

- des statistiques sur les demandes d'enregistrement présentées par des organismes de bienfaisance, l'enregistrement, les tendances, etc.;
- les résultats globaux des vérifications et des mesures de l'observation;
- l'importance du soutien offert aux organismes de bienfaisance pour les aider à respecter la loi;
- les activités d'information et de communication;
- le niveau des dépenses.

D'autres renseignements plus généraux comme les tendances quant au type d'organismes qui demandent l'enregistrement et les motifs de révocation de l'enregistrement pourraient également être résumés. Le rapport annuel pourrait également accroître la visibilité de l'organe de réglementation auprès du grand public.

Commentaires entendus

Les participants ayant formulé des commentaires appuient l'adoption d'un rapport annuel pour transmettre des données statistiques globales à propos du rendement et des activités de l'organe de réglementation y compris, notamment, le nombre de demandes d'enregistrement, le nombre d'organismes de bienfaisance enregistrés, le nombre de demandes rejetées ou retirées et les types de sanctions imposées. En outre, les observateurs ont fait remarquer que l'une des faiblesses du secteur des organismes de bienfaisance réside dans le fait que peu de citoyens sont au courant de son incidence positive sur la population et les collectivités canadiennes. Dans une présentation écrite, un organisme cadre national indiquait que la confiance dans le secteur serait améliorée si le public obtenait plus de renseignements cohérents à propos du secteur. D'après cet organisme, on pourrait fournir des renseignements en ce qui a trait au nombre d'organismes de bienfaisance enregistrés, au financement obtenu, au montant des dépenses des organismes de bienfaisance et aux méthodes de financement utilisées.

Nos conclusions et notre recommandation

Nous pensons que le rapport annuel est nécessaire et nous convenons qu'il devrait inclure des données globales à propos des organismes de bienfaisance enregistrés. D'autres suggestions formulées à propos des données du rapport annuel sont incluses dans les chapitres qui suivent.

Recommandation

27. L'organe de réglementation devrait être tenu de déposer un rapport annuel à propos de son rendement et de ses activités et ce rapport devrait inclure des données globales à propos des organismes de bienfaisance enregistrés.

Groupe consultatif ministériel

On a suggéré de mettre sur pied un groupe consultatif sur les organismes de bienfaisance, formé de membres provenant du secteur bénévole et d'autres ministères et chargé de conseiller le ministre quant à l'amélioration du cadre stratégique. Le groupe ferait rapport à un ministre et surveillerait une équipe d'employés responsables de la réalisation de son plan de travail.

Le groupe consultatif jouerait un rôle clé en encourageant le libre échange d'idées et en favorisant des communications ouvertes et constructives entre l'organe de réglementation et la collectivité réglementée. Par ses conseils, il aiderait les hauts fonctionnaires chargés de la réglementation à se sensibiliser aux faits nouveaux qui surviennent dans le secteur et à s'assurer que tous les groupes internes et externes clés participent à l'élaboration de politiques.

Les membres du groupe consultatif pourraient représenter une vaste gamme d'intérêts et plusieurs points de vue, notamment ceux :

- des représentants du secteur;
- des régions;
- du grand public;
- des professionnels apparentés;
- d'une série de ministères ayant un intérêt stratégique dans les affaires réglementaires des organismes de bienfaisance, notamment le ministère de la Justice Canada, Patrimoine canadien, Finances Canada, Santé Canada et Industrie Canada.

Les fonctionnaires font face à un conflit d'intérêts entre leurs obligations envers leur ministre et leurs fonctions en tant que membres de groupes consultatifs. Ainsi, on suggère de les faire siéger d'office -- c'est-à-dire qu'ils n'auraient aucun rôle décisionnel. Les ministres pertinents auraient le pouvoir de nommer des employés au groupe consultatif. Le gouvernement nommerait des personnes qui ne sont pas fonctionnaires au groupe consultatif.

Le groupe consultatif se réunirait périodiquement et aurait certaines responsabilités et fonctions de participation:

Conseils en matière de politique administrative. Le rôle premier du groupe consultatif serait de fournir des conseils en matière de politique administrative à propos de questions comme les mesures prises pour assurer l'observation, l'interprétation du

droit régissant les organismes de bienfaisance et d'autres questions relevant du pouvoir administratif de l'organe de réglementation.

Le secteur des organismes de bienfaisance est vaste, tant pour ce qui est du nombre que des pratiques opérationnelles. Le groupe serait, pour l'organe de réglementation, un « point de référence » en fonction duquel ces derniers pourraient évaluer les initiatives stratégiques proposées, mettre à l'essai de nouvelles idées et confirmer les services requis et offerts. À ce titre, il pourrait jouer un rôle clé dans le cycle de planification, de surveillance, d'évaluation et d'établissement de rapports sur les résultats de l'organe de réglementation, par l'intermédiaire d'un ministre responsable devant le Parlement et les citoyens.

Le groupe consultatif aurait également le pouvoir d'examiner l'ensemble des décisions relatives à l'enregistrement prises par l'organe de réglementation et de commenter les tendances et la qualité des décisions prises.

Communication. Afin de promouvoir les communications ouvertes et la transparence, le groupe consultatif ferait rapport de ses activités, initiatives et conclusions dans le rapport annuel de l'organe de réglementation.

Consultation. Le groupe consultatif aurait un rôle déterminant en aidant l'organe de réglementation à établir l'ordre de priorité de diverses initiatives et à veiller à ce que l'élaboration se fasse rapidement, que la politique soit rédigée de façon claire et concise et que les consultations commencent au début du cycle d'élaboration. Il aiderait l'organe de réglementation à examiner les préoccupations et accroîtrait la capacité institutionnelle d'apprentissage.

Nous avons envisagé la possibilité de demander à ce groupe d'examiner des cas particuliers et de donner des directives à cet égard avant que l'organe de réglementation ne prenne une décision finale et, ce faisant, de permettre la solution des problèmes avant d'en saisir les tribunaux. Cependant, nous n'avons pas retenu cette option dans notre rapport provisoire. À notre avis, l'accès à un processus de révision juste et impartial était une façon plus appropriée de régler les différends et de demander des conseils. Pour un examen complet de nos propositions relatives à la réforme du processus d'appel, veuillez vous reporter au chapitre 5.

Un comité consultatif a été créé au sein de la Direction des organismes de bienfaisance au milieu des années 80, mais il n'a pas obtenu les fonds nécessaires et il n'existe plus. Il avait comme mandat de donner à la Direction des organismes de bienfaisance des conseils en matière de politique administrative et d'exprimer son avis sur les nouvelles initiatives en matière de communications. Ses membres provenaient de divers organismes de bienfaisance, de groupes de coordination sectoriels, de ministères et de spécialistes en droit régissant les organismes de bienfaisance. Nous envisageons un rôle beaucoup plus vaste pour le groupe consultatif sur les organismes de bienfaisance. Toutefois, l'expérience nous a montré la nécessité, pour un tel groupe, d'obtenir les fonds adéquats et un soutien réel. Pour accomplir les tâches susmentionnées, le groupe a besoin d'un personnel dévoué.

Commentaires entendus

Une immense majorité de participants appuient notre proposition consistant à créer un groupe consultatif ministériel. Ils s'entendent également pour dire que ce groupe devrait être formé de représentants du secteur bénévole, d'organismes cadres nationaux, d'avocats et d'autres professionnels apparentés.

Un certain nombre de suggestions ont été formulées en ce qui a trait aux fonctions du groupe consultatif. Quelques répondants estiment que le groupe devrait exercer des pouvoirs décisionnels. Dans un certain nombre de villes, par exemple, on a proposé que le groupe prenne part au réexamen interne des demandes d'enregistrement refusées (voir le chapitre 5). D'autres estiment que le groupe consultatif devrait déterminer quels cas méritent du financement si le gouvernement décide de créer un fonds d'appel.

Nos conclusions et notre recommandation

Nous pensons qu'un groupe consultatif ministériel permettrait à l'organe de réglementation de soumettre ses stratégies et idées à des représentants de ses groupes clients. Ce groupe pourrait également aider l'organe de réglementation à diffuser l'ébauche de politiques sur une plus grande échelle au sein du secteur et donner un aperçu de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique réglementaire.

Cependant, nous ne sommes pas convaincus que le groupe consultatif devrait prendre part au réexamen interne ou au choix des dossiers devant être appuyés au moyen d'un fonds d'appel.

Nous confions d'autres rôles au groupe consultatif dans les chapitres qui suivent.

Recommandation

28. On devrait mettre sur pied un groupe consultatif ministériel et lui confier le mandat de fournir des conseils administratifs au ministre responsable de l'organe de réglementation.

28.1 Le groupe consultatif devrait être formé de personnes possédant une expérience et des connaissances variées.

28.2 Le financement offert devrait permettre de rembourser aux membres du groupe le coût direct de leur participation aux délibérations du groupe consultatif.

28.3 Le financement offert ou groupe devrait être suffisant pour lui permettre d'accomplir les tâches qui lui sont confiées.

Chapitre 4
Accessibilité et transparence

Chapitre 4

Accessibilité et transparence

Introduction

La Table sur l'amélioration du cadre réglementaire a accordé une grande attention à la question de la transparence. Dans sa contribution au rapport intitulé *Travailler ensemble* (1999), elle a précisé qu'être transparent, c'est informer, rendre des comptes, répondre aux demandes de renseignements et gérer les affaires liées à la réglementation de manière ouverte et compréhensible. L'accessibilité est un concept relié et consiste à mettre des renseignements à la disposition des autres. Dans le présent chapitre, l'accessibilité désigne spécifiquement la communication, par l'organe de réglementation, de renseignements qu'il possède à propos des organismes de bienfaisance.

Depuis cinq ans, la quantité de renseignements que la Direction des organismes de bienfaisance peut communiquer au sujet d'un organisme de bienfaisance a augmenté considérablement, mais elle est encore limitée. Plusieurs dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* sont fondées, pour cause, sur la présomption selon laquelle les renseignements fournis par un contribuable devraient demeurer confidentiels. Même si les organismes de bienfaisance (et les organismes à but non lucratif qui ne sont pas des organismes de bienfaisance enregistrés) ne paient pas d'impôt, ils sont considérés comme des « contribuables » en vertu de la Loi. Par conséquent, la majorité des renseignements les concernant étaient considérés comme des renseignements confidentiels par le passé.

Avant la modification législative de 1998, la Direction des organismes de bienfaisance pouvait confirmer l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance, l'emplacement de l'organisme, son numéro d'enregistrement, ainsi que la date de l'enregistrement. De plus, la Direction pouvait communiquer les renseignements fournis par les organismes de bienfaisance dans la partie publique de leur déclaration annuelle T3010 (*Déclaration de renseignements des organismes de bienfaisance enregistrés*) et pouvait, avec l'autorisation de l'organisme en question, mettre à la disposition des personnes qui en faisaient la demande les états financiers annuels de l'organisme. En cas de révocation de l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance, la Direction des organismes de bienfaisance pouvait également communiquer la date de révocation.

Depuis la modification de 1998, la Direction des organismes de bienfaisance peut communiquer à toute personne qui en fait la demande les renseignements supplémentaires suivants au sujet d'un organisme de bienfaisance enregistré:

- les documents constitutifs de l'organisme de bienfaisance, y compris son énoncé de mission;

- les renseignements inclus dans le formulaire de demande;
- le nom des administrateurs et les périodes au cours desquelles ils ont été administrateurs;
- la lettre signalant à un organisme son enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance, y compris les avertissements ou conditions s'y rattachant;
- la lettre envoyée par le ministre ou en son nom pour annoncer à un organisme de bienfaisance que son enregistrement a été révoqué, y compris les motifs de la révocation.

Malgré cette modification, il y a encore beaucoup de renseignements que la Direction des organismes de bienfaisance ne communique pas ou qu'elle ne peut pas communiquer, y compris les renseignements concernant les demandes d'enregistrement qui sont refusées. Il est impossible de savoir si un organisme de bienfaisance a fait l'objet d'une vérification ou d'obtenir les résultats d'une vérification, sauf en cas de révocation de l'enregistrement. Les renseignements à propos des politiques et lignes de conduite opérationnelles suivies par les employés de la Direction ne sont pas publiés[1]. Les renseignements accessibles au public (y compris les autres organismes de bienfaisance) ne sont généralement pas suffisants pour permettre l'évaluation du rendement de la Direction des organismes de bienfaisance et ce, malgré la modification législative de 1998.

Les règles actuellement en vigueur soulèvent une question importante, soit la façon de concilier la protection dont devraient bénéficier les organismes de bienfaisance et la transparence requise en ce qui a trait aux politiques, procédures et décisions de l'organe de réglementation.

Nous avons tenu compte des renseignements qui devraient être facilement accessibles au public, sur demande ou par voie de publication. Nous avons également tenu compte des répercussions possibles de la communication de tous les renseignements concernant un organisme de bienfaisance. Si, par exemple, un organisme est sur le point de faire l'objet d'une vérification, ce fait devrait-il être connu? La communication de ce renseignement ne risque-t-elle pas d'aider un organisme sans scrupule à éviter de se faire prendre? Cette façon de procéder ne risque-t-elle pas de miner la confiance du public à l'endroit d'un organisme de bienfaisance, même si celui-ci respecte entièrement la loi?

Lors de l'élaboration de nos recommandations en matière de communication de renseignements, nous avons examiné le « cycle de vie » d'un organisme de bienfaisance et tenu compte des renseignements recueillis par l'organe de réglementation à chaque étape. Nous avons déterminé quels renseignements devraient être communiqués et quels renseignements devraient rester confidentiels. Nous avons élaboré une série de recommandations portant sur les documents suivants:

- les documents liés à une demande;
- les documents liés à une mesure de l'observation;

[1] En novembre 2002, la Direction a commencé le processus de faire état de ses politiques dans son site Web.

- les documents versés au dossier d'un organisme de bienfaisance et qui ne se rapportent ni à une demande ni à une activité de l'observation;
- les autres renseignements susceptibles de promouvoir l'accessibilité et la transparence, notamment les politiques et procédures de l'organe de réglementation, ainsi que les décisions antérieures des tribunaux et de l'organe de réglementation.

Documents se rapportant à une demande

Avant la prise de décision

L'organe de réglementation apprend généralement l'existence d'un organisme au moment où celui-ci présente une demande d'enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance. On ne s'entend pas sur la question de savoir si l'organe de réglementation devrait pouvoir faire état des demandes d'enregistrement reçues avant d'avoir pris une décision à leur sujet. D'après le rapport *Travailler ensemble*, l'organe de réglementation devrait pouvoir communiquer ces renseignements. Avec respect, nous ne sommes pas d'accord.

Nous ne voyons pas l'intérêt d'annoncer publiquement qu'un organisme a présenté une demande d'enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance. Il est peu probable que qui que ce soit puisse fournir des renseignements pertinents quant à la nature des fins poursuivies par l'organisme en question (bienfaisance ou non). À notre avis, la communication de ces renseignements pourrait même causer un préjudice considérable. Les personnes physiques ou morales qui s'opposent aux convictions d'un groupe donné ou qui considèrent l'auteur de la demande d'enregistrement comme un concurrent possible pourraient contester la demande. Or, si l'examinateur recevait et examinait une objection, on devrait établir des règles de procédure afin de permettre à l'auteur de la demande d'enregistrement d'examiner l'objection et de présenter des éléments de preuve supplémentaires. À notre avis, cette situation créerait une impasse procédurale.

Lorsqu'une personne estime avoir des motifs valables de s'opposer à l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance, l'organe de réglementation pourrait utiliser ces renseignements dans le cadre de son programme de l'observation. Après avoir examiné l'objection, il pourrait décider s'il y a lieu ou non d'examiner de plus près l'organisme nouvellement enregistré.

Nous proposons donc de ne communiquer aucun renseignement à propos de l'auteur d'une demande d'enregistrement tant que l'organe de réglementation n'a pas pris de décision relativement à la demande.

Après la prise de décision

En revanche, nous estimons qu'un plus grand nombre de renseignements devraient être accessibles au sujet de la décision de l'organe de réglementation une fois que celle-ci a été prise.

Les premiers renseignements qui devraient être accessibles sont les motifs de la décision de l'organe de réglementation. De façon générale, nous croyons que les motifs devraient être communiqués et que le public devrait y avoir accès dans le cas de chaque décision concernant l'enregistrement. Il n'est pas nécessaire que les motifs soient détaillés dans chaque cas. Si, par exemple, l'organe de réglementation approuve la demande d'enregistrement d'une nouvelle église, il lui suffit de dire que sa décision est fondée sur la conclusion selon laquelle l'église en question s'est fixé comme objectif de promouvoir l'« avancement de la religion ». Si, par contre, la fin de bienfaisance de l'organisme en question est nouvelle ou représente une nouvelle interprétation d'une fin de bienfaisance reconnue, l'organe de réglementation devrait indiquer les objectifs de l'organisme en question, ainsi que la catégorie dans laquelle il a été enregistré. L'organe de réglementation devrait également fournir une explication du raisonnement ayant donné lieu à l'enregistrement.

En cas de refus d'une demande d'enregistrement, les motifs devraient toujours être plus détaillés et inclure le nom de l'organisme. L'organe de réglementation peut, à cet égard, diffuser la lettre d'équité administrative faisant état de sa décision préliminaire et des motifs de celle-ci ou avoir recours à une autre forme d'avis. Si l'organisme en question en appelle de la décision de l'organe de réglementation, celui-ci devrait l'indiquer.

Nous sommes d'avis que les motifs des décisions, qui constituent un aspect très important de la question de la transparence, devraient être **communiqués de manière active**. L'organe de réglementation ne devrait pas attendre qu'on lui demande une liste des demandes d'enregistrement refusées ou des motifs de refus; il devrait automatiquement publier toutes ses décisions dans son site Web. Dans le cas des demandes approuvées, il pourrait établir un lien avec le nom de l'organisme de bienfaisance concerné figurant dans le registre. Dans le cas des demandes refusées, il pourrait utiliser une autre partie de son site Web.

Nous savons que, dans un petit nombre de cas, les dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* fédérale peuvent empêcher la communication complète des renseignements concernant une demande refusée. En pareils cas, l'organe de réglementation devrait retenir le moins de renseignements possibles et se montrer précis dans l'application de cette Loi.

L'organe de réglementation devrait publier toutes ses décisions, ainsi que les motifs de celles-ci, mais devrait fournir d'autres renseignements à propos de la demande **uniquement lorsqu'on lui demande de le faire**. Nous conserverions les dispositions actuelles, qui permettent de faire en sorte que les parties publiques de la demande d'enregistrement soient mises à la disposition de toute personne qui en fait la demande. Nous permettrions également que les mêmes renseignements soient disponibles dans le cas des organismes dont la demande d'enregistrement est refusée. Les dossiers de demande sont parfois volumineux et comportent de nombreuses références qu'il serait nécessaire de supprimer avant la communication au public afin de respecter les dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Nous croyons que ce travail supplémentaire n'est pas justifié, puisque si nos recommandations sont adoptées, il y aura suffisamment de renseignements disponibles pour permettre l'évaluation du processus décisionnel de l'organe de réglementation.

Les autres renseignements inclus dans les dossiers d'une demande **devraient demeurer accessibles pour l'auteur de la demande seulement**. Ces renseignements comprennent les communications entre l'organisme et l'organe de réglementation, les notes internes rédigées par le personnel de l'organe de réglementation, les documents de recherche réunis par celui-ci et les communications qu'il a échangées avec des tiers.

L'organe de réglementation peut, à l'occasion, s'attendre à devoir obtenir des avis juridiques à propos de certaines questions. Ces avis sont confidentiels et ne devraient être communiqués ni à l'auteur de la demande ni au public.

Commentaires entendus

Lors des consultations, une majorité appréciable des participants ont appuyé notre proposition selon laquelle on ne devrait pas communiquer le nom de l'auteur d'une demande d'enregistrement tant que l'organe de réglementation n'a pas pris de décision relativement à sa demande.

Les opinions étaient partagées en ce qui a trait à la communication de renseignements à propos des demandes refusées. Certains participants sont contre l'idée de communiquer des renseignements quels qu'ils soient, y compris les motifs du refus. Une légère majorité de participants aimeraient qu'on indique les auteurs des demandes refusées et les motifs du refus dans le site Web de l'organe de réglementation. Si on expliquait les raisons pour lesquelles la demande d'enregistrement d'un organisme de bienfaisance a été refusée, on permettrait un examen plus approfondi des décisions de l'organe de réglementation et on permettrait à d'autres intervenants de se familiariser avec les conditions à remplir pour obtenir l'enregistrement. Cependant, un grand nombre de participants aimeraient que les motifs du refus soient indiqués, mais que l'identité de l'auteur des demandes soit protégée. Ils estiment qu'on pourrait assurer une reddition de comptes suffisante en publiant les motifs du refus d'une demande d'enregistrement. D'après eux, il est inutile de nommer l'organisme, et cette mesure pourrait même s'avérer inutilement préjudiciable.

Nous avons proposé non seulement de publier des renseignements à propos des décisions en matière d'enregistrement, mais également de faire en sorte que les documents actuellement disponibles sur demande dans le cas des demandes d'enregistrement acceptées soient également accessibles dans le cas des demandes refusées. Les opinions à ce sujet sont également partagées.

Nos conclusions et recommandations

Nous réitérons une de nos conclusions initiales, c'est-à-dire qu'aucun renseignement ne devrait être communiqué au public à propos d'un organisme ayant présenté une demande d'enregistrement tant que l'organe de réglementation n'a pas pris de décision relativement à sa demande. Nous réitérons aussi que l'organe de réglementation, une fois qu'il a décidé d'enregistrer un organisme, devrait indiquer dans son site Web le nom de l'organisme nouvellement enregistré, ainsi que les motifs de sa décision. Ces motifs doivent être détaillés lorsque la demande soulève des questions nouvelles ou inhabituelles, mais dans le cas des demandes courantes, il suffit d'indiquer la catégorie à laquelle appartient l'organisme de bienfaisance.

Compte tenu de la variété d'opinions exprimées lors des consultations, nous avons réexaminé la façon de traiter les demandes refusées. D'une part, nous pensons que le fait de fournir des explications à propos des raisons pour lesquelles une demande est refusée constitue un élément clé de la transparence de la réglementation et que, dans bon nombre de cas, il est impossible d'assurer une reddition de comptes appropriée si l'identité de l'auteur de la demande n'est pas connue. D'autre part, nous reconnaissons que certains organismes dont la demande a été refusée ne tiennent pas nécessairement à ce que leur identité soit connue.

Nous confirmons notre proposition initiale, c'est-à-dire que tous les renseignements concernant une demande d'enregistrement refusée devraient être communiqués, y compris le nom de l'organisme visé. Cependant, nous permettrions aux organismes qui ne veulent pas que ces renseignements soient rendus publics de retirer officiellement leur demande une fois que l'organe de réglementation leur a envoyé une lettre d'équité administrative (voir le chapitre 2 pour obtenir une description du processus d'enregistrement actuel). Si l'organisme retirait sa demande, aucun renseignement relatif à celle-ci ne serait accessible au public (sauf que l'organe de réglementation pourrait indiquer le nombre de demandes retirées et formuler des observations pertinentes dans son rapport annuel). Pour éviter de donner l'impression d'encourager les organismes de bienfaisance à retirer leur demande d'enregistrement, l'organe de réglementation devrait les renseigner de cette possibilité dès le début du processus d'enregistrement, avant d'en arriver au stade de l'envoi d'une lettre d'équité administrative.

Nous réitérons également notre proposition initiale selon laquelle les renseignements actuellement disponibles sur demande dans le cas des demandes d'enregistrement acceptées devraient également être accessibles dans le cas des demandes refusées. Ces renseignements ne seraient pas accessibles dans le cas des demandes retirées.

À l'heure actuelle, quelque 20 % des demandes d'enregistrement ne sont ni approuvées ni refusées. Nous pensons qu'il s'agit là d'un pourcentage trop élevé pour qu'on n'en rende pas de comptes. Par conséquent, nous tenons à ajouter à nos propositions initiales que, si l'auteur d'une demande d'enregistrement ne donne pas suite à une demande de renseignements supplémentaires dans les 90 jours suivant la réception de celle-ci, sa demande d'enregistrement devrait être refusée parce qu'elle est incomplète. En outre, si l'auteur d'une demande d'enregistrement ne donne pas suite à une lettre d'équité administrative dans les 90 jours suivant la réception de celle-ci, sa demande devrait être refusée pour les raisons indiquées dans la lettre. Dans les deux cas, nous proposons que l'organisme puisse demander à l'organe de réglementation une prolongation raisonnable du délai de 90 jours s'il a besoin de plus de temps pour répondre.

Recommandations

29. L'identité de l'auteur d'une demande d'enregistrement devrait rester confidentielle jusqu'à ce que l'organe de réglementation accepte ou rejette la demande.

30. L'organe de réglementation devrait indiquer dans son site Web les raisons sur lesquelles reposent toutes ses décisions en matière d'enregistrement.

31. Les documents pouvant être rendus publics en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* dans le cas des organismes de bienfaisance enregistrés devraient également être accessibles sur demande dans le cas des organismes dont la demande d'enregistrement a été refusée, y compris la lettre indiquant les motifs du refus.

32. Les organismes devraient être avertis dès le début du processus d'enregistrement qu'ils peuvent retirer leur demande après avoir reçu une lettre d'équité administrative et que, s'ils choisissent cette option, aucun renseignement à propos de leur demande ne sera rendu public.

33. L'organe de réglementation devrait établir une politique en matière de refus des demandes d'enregistrement lorsque l'auteur d'une demande ne donne pas suite aux lettres de l'organe de réglementation dans les 90 jours suivant la réception de celles-ci.

Documents liés à une mesure visant l'observation[2]

Avant la décision de l'organe de réglementation

Une partie du rôle de l'organe de réglementation consiste à veiller à ce que les organismes de bienfaisance respectent la loi. Les mesures visant l'observation prennent généralement la forme d'une vérification des livres et registres de l'organisme. Ces activités font partie des mesures d'application de la loi. Nous pensons donc que les documents internes ou externes liés à une activité de l'observation en cours ne devraient pas être accessibles.

Après la décision de l'organe de réglementation

Nous nous sommes demandé s'il y avait lieu de communiquer le fait qu'une vérification a été menée au sujet d'un organisme de bienfaisance. D'un côté, nous nous inquiétons que certains ne tirent des conclusions défavorables au sujet d'un organisme de bienfaisance simplement parce que celui-ci a fait l'objet d'une vérification. De l'autre, nous estimons que la communication de ce renseignement pourrait être avantageuse pour l'organisme de bienfaisance, d'autant plus que cette mesure est susceptible d'accroître la confiance du public dans le secteur. Nous en sommes arrivés à la conclusion provisoire que l'organe de réglementation devrait être autorisé à confirmer l'exécution d'une vérification s'il reçoit une demande en ce sens.

Vient ensuite la question de savoir si les résultats des vérifications devraient être rendus publics. Compte tenu des recommandations que nous formulons au sujet du programme de l'observation, au chapitre 6, nous répondons par la négative à cette question. Toutefois, nous proposons de permettre à l'organe de réglementation de dire, en réponse à une question portant sur le résultat d'une vérification, si une sanction intermédiaire a été imposée. Comme indiqué dans le chapitre 6, ces renseignements seraient déjà accessibles, puisque ces sanctions seraient rendues publiques.

Dans les cas où une vérification permet d'obtenir des renseignements menant à une demande de révocation de l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance, ces renseignements seraient également accessibles dans le cadre du régime de sanctions que nous recommandons.

[2] En ce qui concerne le programme de l'observation de l'organe de réglementation, nous excluons de l'examen les procédures spéciales relatives au traitement des renseignements en matière de sécurité et de criminalité en vertu de la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*.

Les renseignements détaillés obtenus au cours de la vérification, ainsi que les directives que l'organe de réglementation a données au vérificateur, ne devraient pas être accessibles au public[3]. Il en va de même des avis juridiques obtenus par l'organe de réglementation, puisqu'il s'agit de renseignements confidentiels.

Commentaires entendus

Lorsqu'il a été question des renseignements qui devraient être communiqués à propos des vérifications d'organismes de bienfaisance effectuées par l'organe de réglementation, bon nombre de participants aux séances de consultation ont fait remarquer que le mot « vérification » a une connotation péjorative et laisse entendre un écart de conduite probable. Par ailleurs, le public comprend mal ce qu'est une vérification et pourquoi une vérification est effectuée.

De nombreux participants approuvaient notre proposition selon laquelle le grand public ne devrait pas être mis au courant des vérifications en cours. Le tort pouvant être causé à la réputation d'un organisme de bienfaisance par la communication de tels renseignements, principalement si on tient compte de la durée requise pour effectuer certaines vérifications, est de loin supérieur aux avantages possibles pour les donateurs.

Les opinions étaient plus partagées en ce qui a trait aux renseignements qui devraient être accessibles une fois qu'une vérification a été effectuée. Un peu moins d'un tiers des observateurs aimeraient permettre accès à un plus grand nombre de renseignements que ceux que nous proposons. Ils pensent que les donateurs ont le droit de connaître les antécédents d'un organisme en matière d'observation et qu'ils seraient rassurés s'ils étaient au courant des mesures prises par l'organe de réglementation pour assurer l'observation. Ils ont proposé diverses versions d'une liste de tous les organismes vérifiés, ainsi que la communication des résultats des vérifications effectuées.

D'autre part, un nombre à peu près équivalent d'observateurs aimeraient obtenir moins de renseignements que ceux que nous proposons. Ces personnes pensent qu'on ne devrait publier aucun renseignement à propos des vérifications ou qu'on devrait demander à l'organe de réglementation d'inclure un compte rendu sur le programme de vérification dans son rapport annuel et d'indiquer le nombre de vérifications effectuées, les problèmes décelés relativement à l'observation, ainsi que les résultats obtenus, sans pour autant mentionner les organismes visés. D'après eux, le simple fait d'associer le nom d'un organisme de bienfaisance à une « vérification » pourrait nuire à cet organisme et ce, même si la vérification ne permet de déceler aucun problème majeur.

[3] Il convient toutefois de souligner que la Table recommande, au chapitre 3 (« Réglementation coordonnée »), que les renseignements obtenus au cours d'une vérification puissent être mis à la disposition d'autres organes de réglementation.

La plupart des autres participants appuyaient notre proposition initiale ou proposaient d'indiquer uniquement les organismes de bienfaisance dont la vérification a permis de déceler des problèmes majeurs ou des problèmes non réglés d'observation.

Nos conclusions et recommandations

À l'heure actuelle, lorsque l'organe de vérification demande à un vérificateur de se rendre sur les lieux d'un organisme de bienfaisance, il lui demande généralement d'examiner deux ou trois questions. Ces questions peuvent aller de la délivrance appropriée de reçus pour dons de bienfaisance à la question de savoir si les programmes de l'organisme sont toujours admissibles à titre de programmes de bienfaisance. La vérification peut porter ou non sur les données comptables. Si on parlait de « vérification de l'observation », on pourrait montrer que la vérification porte sur d'autres questions que les finances.

La vérification de l'observation peut être effectuée pour diverses raisons; relativement peu d'entre elles sont effectuées purement au hasard. Ces vérifications permettent à l'organe de réglementation d'obtenir des données de base sur les normes générales en matière d'observation. La majorité de ces vérifications sont effectuées pour diverses raisons, notamment :

- pour déterminer si un problème décelé antérieurement a été réglé;
- parce que l'organe de réglementation a décidé d'examiner un secteur précis de l'observation;
- en réponse à des plaintes reçues par l'organe de réglementation.

Certains participants au processus de consultation aimeraient une plus grande clarté quant au processus de sélection des organismes en vue d'une vérification, mais nous comprenons qu'un organe de réglementation ne peut pas indiquer trop précisément l'orientation de son programme de l'observation. Malgré tout, il semble nécessaire, pour l'organe de réglementation, de mieux informer le secteur et le public quant à la fonction de vérification.

Compte tenu de la variété d'opinions exprimées lors des consultations quant aux renseignements sur les vérifications qui devraient être accessibles, nous avons réexaminé cette question. Nous avons maintenant conclu que l'organe de réglementation ne devrait pas être en mesure d'indiquer si un organisme a fait l'objet d'une vérification ou non. Nous pensons toujours qu'une transparence accrue relativement à la vérification permettrait l'atteinte d'un certain nombre d'objectifs, notamment alerter les donateurs possibles lorsqu'un organisme a de sérieux problèmes à respecter ses obligations légales. Cependant, nous croyons que l'indication des organismes faisant l'objet de sanctions, une mesure proposée au chapitre 6, permettrait l'atteinte de cet objectif dans une certaine mesure. Les donateurs devraient idéalement savoir aussitôt que possible si un organisme a des problèmes, mais la communication de renseignements avant qu'une sanction soit imposée risque de ternir inutilement la réputation d'organismes parfaitement légitimes.

La communication des résultats de vérification permettrait également d'informer d'autres organismes et permettrait l'examen public du processus décisionnel de l'organe de réglementation dans ce domaine. Nous pensons que ces deux objectifs pourraient être atteints en grande partie si l'organe de réglementation utilisait son rapport annuel pour communiquer des renseignements généraux à propos du nombre de vérifications, de la nature des questions soulevées relativement à l'observation[4] et des résultats de vérification, sans pour autant mentionner les organismes visés.

Nous pensons que le groupe consultatif ministériel devrait examiner la question de la transparence du processus de vérification au bout de deux ans afin de déterminer si notre proposition permet d'atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés.

Nous pensons également que le rapport annuel de l'organe de réglementation devrait inclure un énoncé des normes de service et du taux de respect de celles-ci. Le nombre de dossiers de vérification en cours devrait être inclus dans ces normes. Cette mesure permettrait de surveiller le problème actuel de la lenteur du processus de fermeture des dossiers de vérification. La lenteur de ce processus réduit le taux de confiance du public dans l'organe de réglementation, cette situation est injuste pour les organismes de bienfaisance faisant l'objet d'une vérification et elle mine l'efficacité du programme de l'observation de l'organe de réglementation. Nous savons que certaines vérifications soulèvent des questions complexes dont la solution demande un certain temps, mais nous recommandons néanmoins que l'organe de réglementation prenne des mesures pour que les vérifications en moyenne soient complétées plus rapidement.

Recommandations

34. On ne devrait pas indiquer le nom d'un organisme faisant l'objet d'une vérification de l'observation et on ne devrait pas indiquer si un organisme fait ou non l'objet d'une vérification, sauf lorsque des sanctions sont imposées.

35. L'organe de réglementation devrait fournir plus d'informations au secteur des organismes de bienfaisance et au public à propos de la fonction de vérification.

36. L'organe de réglementation devrait inclure dans son rapport annuel un compte rendu de ses vérifications de l'observation, y compris le nombre de vérifications effectuées et le temps requis pour effectuer ces vérifications.

37. La question de la transparence de la fonction de vérification devrait être examinée dans deux ans, par le groupe consultatif ministériel.

38. L'organe de réglementation devrait compléter ses vérifications plus rapidement.

[4] On pourrait classer ces questions de diverses façons. L'organe de réglementation pourrait demander conseil au groupe consultatif ministériel en vue de l'élaboration d'un système utile pour les donateurs, les organismes de bienfaisance et l'organe de réglementation.

Documents versés au dossier d'un organisme de bienfaisance et ne se rapportant ni à la demande d'enregistrement ni à une activité de l'observation de l'organe de réglementation

Dans le cadre de ses activités courantes, l'organe de réglementation recueille des renseignements au sujet des organismes de bienfaisance, y compris les renseignements produits par ces derniers conformément aux exigences de la loi ou d'une politique, ainsi que les décisions prises par l'organe de réglementation relativement à des questions comme l'accumulation d'éléments d'actif ou l'autorisation de ne pas respecter le contingent des versements. Les renseignements produits par un organisme de bienfaisance en application d'une loi ou d'une politique devraient être accessibles à toute personne qui en fait la demande, tout comme les réponses de l'organe de réglementation.

Tous les organismes de bienfaisance sont tenus, en vertu de la loi, de produire chaque année une *Déclaration de renseignements des organismes de bienfaisance enregistrés* (T3010). Cette déclaration (qui a été révisée en fonction de nos délibérations) renferme déjà des renseignements accessibles au public, ainsi que certains renseignements confidentiels. Nous proposons de maintenir le statu quo, c'est-à-dire de continuer à permettre que les déclarations annuelles soient accessibles sur demande. Nous proposons que les déclarations de chaque organisme de bienfaisance soient accessibles en ligne, une fois que l'organe de réglementation aura les ressources technologiques nécessaires[5]. Nous laissons aux spécialistes le soin de déterminer la meilleure façon de procéder et nous les encourageons à accorder la priorité à ce projet.

Nous recommandons une modification en ce qui a trait aux documents produits avec la déclaration annuelle. Celle-ci doit être accompagnée des états financiers de l'organisme de bienfaisance. Cependant, il revient à l'organisme de déterminer si les états financiers devraient être rendus publics ou non. D'après la Direction des organismes de bienfaisance, étant donné que les états financiers sont joints à la déclaration mais n'en font pas partie, ses employés ne peuvent pas les mettre à la disposition du public sans le consentement de l'organisme en question.

[5] Les déclarations des organismes de bienfaisance sont maintenant accessibles sur le site Web de la Direction des organismes de bienfaisance.

À notre avis, les organismes de bienfaisance ne devraient pas avoir un tel pouvoir discrétionnaire, et les états financiers devraient être accessibles sur demande. La déclaration T3010 renferme certains renseignements de nature financière, mais les états financiers renferment plus de précisions et parfois même des renseignements qui revêtent une importance particulière pour comprendre le fonctionnement d'un organisme de bienfaisance. Les renseignements à propos des questions comme les opérations conclues entre entités ayant un lien de dépendance et le passif éventuel sont manifestement pertinents pour les personnes qui s'intéressent à un organisme de bienfaisance donné. Nous proposons donc que les dispositions législatives pertinentes soient modifiées de manière à permettre l'accessibilité aux états financiers produits par un organisme de bienfaisance.

Nous continuerions d'accorder une dispense uniquement aux quelques organismes religieux qui bénéficient déjà d'une dispense relativement à certaines exigences en matière de déclaration. Ces organismes de bienfaisance ne reçoivent pas de don de la part d'autres organismes de bienfaisance et ne délivrent pas de reçus au titre de dons de bienfaisance[6].

Commentaires entendus

Nous avons reçu peu de commentaires quant à notre proposition voulant que les demandes d'autorisations spéciales prévues dans la loi et que la réponse de l'organe de réglementation soient disponibles sur demande.

La majorité des participants qui ont formulé des commentaires appuient toutefois notre proposition en matière de publication des états financiers[7]. Ils considèrent qu'il s'agit là d'une façon, pour les organismes de bienfaisance, de rendre des comptes au public ou d'accroître la confiance des donateurs, et certains pensent même que la déclaration annuelle ne fournit pas suffisamment de renseignements aux donateurs ou aux organismes subventionnaires.

Cependant, même ceux qui appuient la publication des états financiers ont soulevé certaines préoccupations quant à la capacité du public de comprendre ces documents et quant au manque d'uniformité dans leur établissement. Bon nombre de participants estiment que les comptables, le secteur et l'organe de réglementation se doivent d'unir leurs efforts pour élaborer, en matière de déclaration, des normes qui conviennent pour les donateurs et les organismes de bienfaisance et pour trouver des façons d'aider les plus petits organismes de bienfaisance à améliorer leurs états financiers. Comme indiqué dans le chapitre 3, nous pensons qu'il s'agit là d'un domaine où l'organe de réglementation devrait jouer un rôle actif.

[6] Cette dispense remonte à 1977, alors que le formulaire T3010 est devenu un document public. Elle vise quelque 300 organismes qui détiennent principalement des fonds servant à payer la pension des membres de différents ordres religieux.

[7] Il n'y avait presque pas d'opposition à notre proposition visant le maintien de la politique actuelle, qui dispense certains organismes religieux de publier leurs données financières (y compris leurs états financiers).

Notre conclusion et nos recommandations

D'après les commentaires entendus, nous confirmons nos propositions initiales en ce qui a trait aux documents inclus dans le dossier d'un organisme de bienfaisance et qui ne se rapportent ni à une demande d'enregistrement ni à une activité de l'organe de réglementation visant l'observation.

Recommandations

39. L'organe de réglementation devrait fournir sur demande une copie des renseignements qu'un organisme de bienfaisance est tenu de produire, en vertu de la loi ou de la politique, pour obtenir un statut spécial ou une exemption en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, ainsi que toute réponse de l'organe de réglementation.

40. L'organe de réglementation devrait fournir sur demande une copie des états financiers que les organismes de bienfaisance sont tenus de joindre à leur déclaration annuelle de renseignements.

41. La politique permettant de dispenser certains organismes religieux de produire des rapports financiers devrait rester telle quelle.

Renseignements ne se rapportant pas à un organisme précis

L'organe de réglementation possède d'autres types de renseignements qu'il pourrait fournir, sous réserve des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. C'est le cas, notamment :

- des politiques et procédures;
- d'une liste des organismes de bienfaisance ordinaires;
- d'une base de données permettant d'effectuer des recherches sur les décisions des tribunaux;
- des projets de politiques prêtes à être consultées;
- des lignes de conduite opérationnelles.

Politiques et procédures

Les procédures actuelles n'indiquent pas au secteur des organismes de bienfaisance, à ses conseillers juridiques et au public comment l'ADRC exerce ses pouvoirs discrétionnaires. Lorsqu'une demande d'enregistrement est refusée, le public est mis au courant uniquement si l'organisme visé en appelle de cette décision devant la Cour d'appel fédérale, ce qui est peu probable, ou s'il décide de communiquer la lettre de refus à d'autres personnes.

En raison de l'absence de précédents et de l'accessibilité restreinte des politiques et lignes de conduite opérationnelles de l'ADRC, il est difficile pour un organisme de bienfaisance de savoir à l'avance s'il sera admissible ou de savoir comment il doit se structurer pour devenir admissible en vue de l'enregistrement.

Lorsque les examinateurs étudient une demande d'enregistrement, ils doivent tenir compte des politiques internes de l'ADRC. Bien que ce type de renseignements soient déjà accessibles en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, nous estimons qu'il y a lieu de prendre des mesures actives en vue de les publier. La Charity Commission for England and Wales se prépare actuellement à communiquer tous ces renseignements dans son site Web, et nous croyons que le Canada devrait en faire autant. Nous savons que ce ne sera pas une tâche facile, compte tenu de la façon dont les documents existants de l'ADRC sont rassemblés à l'heure actuelle; néanmoins, elle nous apparaît nécessaire. Nous ne croyons pas qu'il soit souhaitable que toutes les politiques soient publiées. Encore là, nous appliquerions les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*. Dans certains cas, les politiques et lignes de conduite opérationnelles s'apparentent à des données d'enquête et donnent des indices des éléments que les examinateurs devraient rechercher pour éviter de se « faire avoir » par un organisme sans scrupule. Les « renseignements » de ce genre devraient rester confidentiels.

Liste des organismes de bienfaisance enregistrés

On peut actuellement consulter le site Web de l'ADRC pour obtenir la liste des organismes de bienfaisance enregistrés. Cette liste indique également l'adresse et la désignation de chaque organisme de bienfaisance[8]. L'organe de réglementation devrait continuer de tenir une liste consultable des organismes de bienfaisance enregistrés. Au fur et à mesure que le temps et les ressources le permettront, d'autres renseignements devraient être ajoutés à cette liste, notamment les déclarations annuelles de renseignements.

Base de données sur les décisions des tribunaux

Pour la même raison que nous avons invoquée pour proposer que les politiques et procédures de l'organe de réglementation soient accessibles au public, nous encourageons celui-ci à inclure dans son site Web une version consultable d'une base de données faisant état :

- de renseignements au sujet des décisions des tribunaux;
- de ses décisions antérieures;
- de renseignements provenant d'autres organes de réglementation et susceptibles d'être utiles aux personnes qui cherchent à se renseigner au sujet des organismes de bienfaisance.

[8] Un organisme de bienfaisance enregistré peut être désigné comme une œuvre de bienfaisance, une fondation publique ou une fondation privée.

Projets de politiques prêtes à être consultées

Outre ses publications, la Direction des organismes de bienfaisance a réussi, ces dernières années, à assurer l'accessibilité de ses projets de politiques lorsqu'elle voulait mener une consultation publique. Nous encourageons l'organe de réglementation à poursuivre dans la même veine, tout en cherchant des façons de joindre une plus grande partie du public pour l'avertir que les projets sont accessibles par l'intermédiaire du site Web et l'inviter à faire part de ses commentaires.

Dans le cadre des mesures visant à faire en sorte que le site Web de l'organe de réglementation devienne une ressource clé pour les organismes de bienfaisance qui veulent se renseigner des changements proposés à la réglementation et faire part de leurs commentaires, nous proposons également que le site Web soit utilisé comme moyen de signaler aux organismes des modifications législatives imminentes.

Lignes de conduite opérationnelles

Le secteur, le public et, à notre avis, l'organe de réglementation lui-même seraient bien servis si l'organe de réglementation diffusait plus activement ses lignes de conduite opérationnelles à l'intention des organismes de bienfaisance. La Direction des organismes de bienfaisance publie actuellement des bulletins périodiques renfermant des renseignements utiles pour assurer l'observation de la part des organismes de bienfaisance. En raison de ses activités visant l'observation et de ses services d'aide à la clientèle, la Direction est en mesure de déceler les tendances qui pourraient être source d'inquiétudes ou de problèmes. À notre avis, l'organe de réglementation devrait communiquer beaucoup plus de renseignements.

Ces fonctions ne devraient pas être exercées uniquement après qu'un organisme a fait l'objet d'une vérification ou de sanctions. L'organe de réglementation devrait, grâce à ses bulletins, à son site Web et à sa participation à des événements destinés à des organismes de bienfaisance, agir avec diligence pour communiquer des renseignements opérationnels importants aux organismes de bienfaisance. Il est vrai que l'organe de réglementation a nettement amélioré ses procédures en ce qui a trait à l'accessibilité de ses publications depuis quelques années. Cependant, il ne devrait pas attendre qu'une publication soit nécessaire avant de communiquer ce type de lignes de conduite opérationnelles.

Commentaires entendus

Les participants ont bien accueilli notre proposition provisoire selon laquelle l'organe de réglementation devrait faciliter l'accès à ses politiques et bases de données. Les participants estiment que l'accessibilité à ces renseignements contribuerait à éliminer le mystère au sujet du processus décisionnel de l'organe de réglementation. L'une des suggestions formulées consistait à faire en sorte que la base de données renferme des lettres d'interprétation technique et des lettres pertinentes de la Direction des décisions de l'ADRC.

Notre conclusion et recommandation

Nous réitérons nos propositions initiales mais nous proposons d'ajouter les lettres d'interprétation technique et les décisions pertinentes de la Direction des décisions de l'ADRC aux documents qui devraient être accessibles par l'intermédiaire du site Web de l'organe de réglementation.

Recommandation

42. L'organe de réglementation devrait afficher dans son site Web (et en fournir des imprimés sur demande), sous réserve des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* :

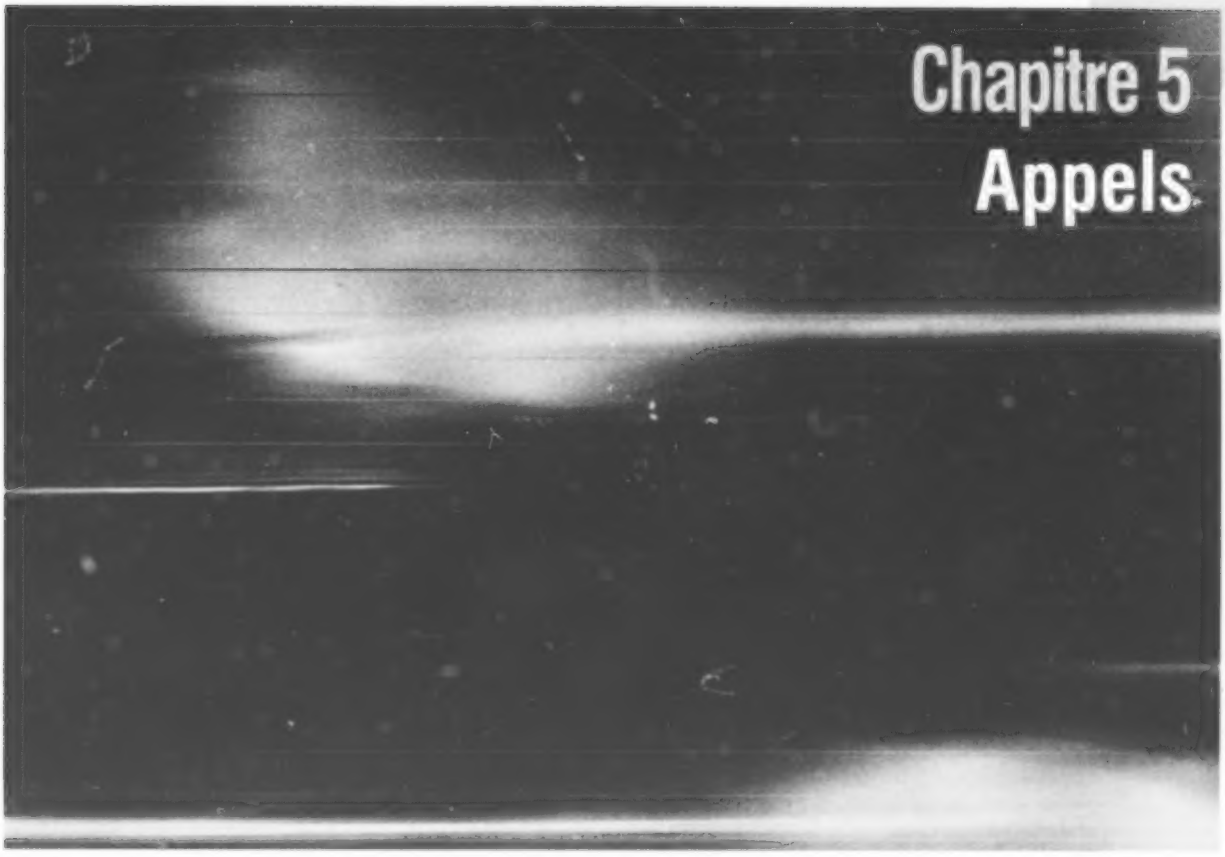
42.1 ses politiques et procédures;

42.2 sa base de donnés (y compris des copies des décisions pertinentes des tribunaux, de ses propres décisions antérieures en ce qui a trait à des demandes inhabituelles ou nouvelles, des données pertinentes provenant d'autres organes de réglementation du secteur des organismes de bienfaisance, ainsi que des lettres d'intreprétation technique et des lettres pertinentes de la Direction des décisions de l'ADRC);

42.3 ses projets de politiques, à des fins de consultation;

42.4 les modifications législatives imminentes;

42.5 les lignes de conduite opérationnelles destinées aux organismes de bienfaisance.



Chapitre 5
Appels

Chapitre 5

Le système d'appel actuel a été décrit comme un système qui n'est pas facilement accessible et qui est trop onéreux. Étant donné qu'une décision n'a été rendue que dans quelques cas seulement, peu de renseignements peuvent guider l'organe de réglementation et le secteur bénévole. Une réforme du système devrait faciliter l'accès aux mécanismes d'appel et permettre aux arbitres d'acquérir une plus grande expérience[1].

Le contexte actuel

Rôle des tribunaux

À l'heure actuelle, la *Loi de l'impôt sur le revenu* précise que les organismes doivent s'adresser à la Cour d'appel fédérale lorsque la Direction des organismes de bienfaisance :

- rejette leur demande d'enregistrement à titre d'organisme de bienfaisance;
- révoque leur enregistrement;
- leur attribue une désignation (à titre d'œuvre de bienfaisance, de fondation publique ou de fondation privée) avec laquelle ils ne sont pas d'accord.

La Cour d'appel fédérale prend une décision « fondée sur le dossier », c'est-à-dire une décision en fonction des éléments de preuve qui ont déjà été recueillis. Le « dossier » d'un organisme de bienfaisance renferme des documents réunis par l'organisme et par l'ADRC au cours du processus de demande d'enregistrement ou de révocation de l'enregistrement. Par ailleurs, les délibérations de la Cour d'appel fédérale sont formelles. À moins d'une décision contraire de la Cour, ce qui a déjà été le cas pour certains organismes, les parties doivent être représentées par un avocat devant la Cour.

Presque tous les autres différends[2] découlant de la *Loi de l'impôt sur le revenu* sont soumis à la Cour canadienne de l'impôt à titre de tribunal de première instance et la Cour d'appel fédérale devient alors le tribunal d'appel.

[1] *Travailler ensemble : Une initiative conjointe du gouvernement du Canada et du secteur bénévole* (1999).

[2] Exception faite des décisions de la Direction des organismes de bienfaisance, les seules décisions de l'ADRC pouvant être portées en appel directement devant la Cour d'appel fédérale sont celles de la Direction des régimes enregistrés (régimes de pension agréés, régimes enregistrés d'épargne-études).

La Loi ne renferme aucune disposition permettant d'en appeler des nombreuses décisions de la Direction des organismes de bienfaisance ayant une incidence sur le mode de fonctionnement quotidien des organismes de bienfaisance. Ces décisions visent principalement des autorisations spéciales se rapportant au montant minimal que les organismes de bienfaisance doivent affecter à leurs programmes chaque année. Cependant, les cours de justice peuvent réviser ces décisions, au même titre que toute décision administrative[3].

Examen administratif interne

Par ailleurs, la Loi ne renferme aucune disposition permettant un examen administratif des décisions de la Direction des organismes de bienfaisance, sauf pour ce qui est d'un appel formel devant les tribunaux. Pour presque toutes les autres questions fiscales, la Loi fait état des procédures à suivre aux fins des oppositions et des appels, qui relèvent de la Direction générale des appels de l'ADRC. Ce processus d'examen interne mène à un réexamen de l'affaire.

Les agents de la Direction générale des appels fondent leurs décisions sur les faits qui ont déjà été consignés au dossier, mais il leur arrive souvent de recevoir et d'examiner de nouveaux renseignements non accessibles au bureau local des services fiscaux. Lorsqu'une personne est insatisfaite de la décision rendue par la Direction générale des appels, elle peut interjeter appel devant la Cour canadienne de l'impôt. Elle peut également s'adresser directement à celle-ci au lieu de soumettre d'abord le cas à la Direction générale des appels.

La Cour fédérale a déjà statué que la Direction des organismes de bienfaisance est tenue, au nom de l'équité procédurale, de demander à un organisme de bienfaisance de lui faire part de ses commentaires avant de révoquer l'enregistrement de celui-ci[4]. La Cour ne recommande pas l'obtention des commentaires de l'organisme visé dans le cadre du processus d'enregistrement, mais une telle mesure serait probablement nécessaire en vertu des principes d'équité procédurale actuellement en vigueur.

En fait, la Direction des organismes de bienfaisance sollicite les observations des organismes visés relativement au processus d'enregistrement et à la révocation de l'enregistrement. Elle soumet son évaluation préliminaire à l'organisme concerné, sous forme de lettre d'équité administrative, et lui demande de répondre à ses préoccupations. Les organismes peuvent répondre par téléphone, par écrit et en personne, mais la plupart d'entre eux répondent seulement par écrit. Si la décision est défavorable, elle est examinée par chacun des gestionnaires supérieurs de la Direction, jusqu'à ce que le directeur général émette une lettre de refus définitive ou

[3] Les cours de justice ont le pouvoir d'examiner les décisions administratives. Cet examen porte généralement sur la façon de procéder pour en arriver à une décision et vise à assurer le respect des règles d'équité procédurale dans le cadre du processus décisionnel et le caractère raisonnable de la décision. Lorsqu'une demande d'examen judiciaire est acceptée, la cour renvoie généralement la question à l'organe administratif en vue d'une décision plutôt que de substituer sa propre décision à celle de l'organe en question.

[4] *In re Renaissance International c. M.R.N.*, 83 D.T.C. 5024.

une lettre de révocation de l'enregistrement[5]. Le processus administratif prend fin une fois que cette lettre a été signée et toute mesure subséquente doit être une mesure judiciaire.

Examen des décisions favorables

Il n'y a pas de processus d'appel comparable pour vérifier l'exactitude des décisions favorables et ce, parce qu'un tiers ne peut pas contester une décision de l'ADRC d'accorder ou de maintenir l'enregistrement.

Récente expérience

Entre 1980 et 2002, 136 appels ont été interjetés par les organismes; 28 d'entre eux se rapportaient à une décision de révoquer l'enregistrement, alors que les autres se rapportaient au refus de demandes d'enregistrement par la Direction des organismes de bienfaisance. Le résultat de ces appels est indiqué dans le tableau 1 ci-après.

Appels, 1980-2002

Affaires en cours	6
Audience tenue; enregistrement accordé	5
Abandon de l'affaire; enregistrement accordé	28
Audience tenue; enregistrement non accordé	23
Aucune audience; désistement ou appel rejeté par la Cour; enregistrement non accordé	74

Ces données ne nous indiquent pas le nombre d'organismes qui utiliseraient un mécanisme d'appel plus accessible, s'il y en avait un. D'après la meilleure estimation que nous avons pu établir, un nouveau mécanisme pourrait donner lieu à 70 appels chaque année[6].

Entre 1993 et 2002, la Cour d'appel fédérale a entendu 15 appels. Dans le cas de ces appels, il s'est écoulé 25 mois en moyenne entre la date du dépôt de l'appel et le prononcé du jugement dans le cas des demandes d'enregistrement refusées et 29 mois dans les cas de révocation.

[5] La Direction utilise une terminologie un tant soit peu différente pour les diverses étapes de la révocation de l'enregistrement, étant donné qu'une telle mesure entre en vigueur seulement lorsque la décision a été publiée dans la *Gazette du Canada* et non pas lorsque le directeur général signe la lettre définitive.

[6] Cette estimation ne tient pas compte du nombre d'appels découlant de l'imposition de sanctions intermédiaires par l'organe de réglementation, dont il est question au chapitre 6.

Le principal élément digne de mention en ce qui a trait au nombre d'appels interjetés relativement à des décisions de la Direction des organismes de bienfaisance réside peut-être dans le fait que seulement 28 appels ont été entendus par un tribunal. Près de la moitié de ces 28 appels se sont soldés par des jugements brefs, portant sur des questions de procédure ou n'ayant pas créé des précédents dans le domaine du droit de la bienfaisance. Pour en arriver à ses décisions, la Direction doit se fonder en grande partie sur les règles de common law énoncées dans des décisions judiciaires antérieures pour déterminer si une fin constitue ou non une fin de bienfaisance. La Direction peut examiner les décisions prises à l'échelle provinciale (notamment les décisions portant sur la fiscalité municipale ou l'interprétation des testaments) et dans d'autres pays relativement à des affaires semblables, mais ces décisions ne sont pas exécutoires en ce qui concerne l'enregistrement des organismes de bienfaisance en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* du Canada.

Facteurs ayant une incidence sur la réforme du système d'appel existant

Lors de l'évaluation des différentes options en matière de réforme, nous avons tenu compte des objectifs suivants :

- la transparence du processus pour l'organisme, le secteur bénévole et le grand public;
- le bien-fondé de la décision, y compris l'uniformité du processus décisionnel;
- l'indépendance de l'instance décisionnelle;
- le règlement rapide des différends;
- la création de précédents pour orienter l'organe de réglementation et le secteur;
- l'accessibilité en termes d'emplacement, de procédures et de coûts pour l'organisme visé;
- la création d'un dossier complet renfermant des éléments de preuve;
- le coût de l'établissement et du maintien du processus d'appel pour l'État (par exemple en évitant de reproduire des mécanismes d'examen existants qui pourraient facilement être adaptés aux organismes de bienfaisance).

Transparence

La transparence est un facteur ayant une incidence sur la perception du processus décisionnel. D'une part, les décisions des tribunaux et les éléments de preuve dont ils se servent sont généralement rendus publics. D'autre part, les délibérations des comités d'examen interne sont parfois confidentielles, ce qui leur permet d'utiliser

différentes techniques de règlement extrajudiciaire des différends, mais qui ne favorise pas la meilleure compréhension de leurs décisions[7].

Bien-fondé de la décision

L'un des principaux objectifs d'un système d'appel consiste à faire en sorte que la décision prise soit la bonne. Une « bonne » décision est une décision qui est non seulement justifiée sur le plan technique en droit, mais également une décision généralement perçue comme une décision juste. Autrement dit, l'instance décisionnelle en est arrivée à une décision conforme aux décisions antérieures tout en élaborant, dans les cas opportuns, des règles de droit qui traduisent l'évolution de la société. Quelle est la marge de manœuvre dont devrait bénéficier un organe administratif en matière d'élaboration de règles de droit? À quel moment cette marge de manœuvre donne-t-elle lieu à une décision qui est incompatible avec les décisions antérieures et qui n'est pas bien fondée en droit?

Lorsqu'on examine les procédures applicables aux divers paliers d'appel, on doit également tenir compte d'un autre facteur ayant une incidence sur la qualité du processus décisionnel, soit le rôle de tiers, le cas échéant. L'une des préoccupations réside dans l'incapacité des personnes non directement touchées de prendre part au processus décisionnel initial. Est-ce qu'un tel rôle devrait être intégré au processus d'appel et permettre que ceux qui s'opposent à un organisme précis participent au processus, au même titre que ceux qui appuient cet organisme? Un autre facteur dont on doit tenir compte réside dans le fait que de telles interventions peuvent demander beaucoup de temps à une cour ou un tribunal, à moins qu'on impose des restrictions quelconques.

Si une instance décisionnelle de niveau inférieur doit entendre une affaire avant qu'elle soit portée devant la Cour d'appel fédérale, est-ce qu'elle a une expertise dans le domaine du droit de la bienfaisance ou est-ce qu'elle connaît mieux la common law que le droit législatif?

Indépendance de l'instance décisionnelle

L'un des facteurs ayant une incidence sur la perception d'un système d'appel est le niveau d'indépendance de l'instance décisionnelle. Les juges sont les décideurs qui jouissent de la plus grande indépendance, laquelle est une garantie constitutionnelle. Cependant, l'indépendance d'autres instances est plus restreinte. Un comité d'examen relevant de l'organe de réglementation peut être considéré comme une instance moins indépendante qu'un tribunal quasi-judiciaire ne relevant pas de l'organe de réglementation. Cependant, il se peut que le public ne considère pas ce tribunal comme un décideur aussi indépendant qu'un juge.

[7] Par ailleurs, comme indiqué dans le chapitre sur l'accessibilité et la transparence, il importe d'établir un équilibre entre la transparence et d'autres valeurs, notamment la nécessité de protéger l'organisme contre toute atteinte injustifiée à sa réputation.

Règlement rapide des différends

Les cours de justice ne peuvent pas régler tous les différends relatifs au processus décisionnel administratif. Comment faire alors pour déterminer les cas qui pourraient et qui devraient être soumis à un tribunal? Dans une certaine mesure, c'est l'organisme visé qui devrait trancher. Si, toutefois, l'organisme ne comprend pas les questions de droit en jeu, s'il veut simplement une deuxième opinion ou s'il a subi un préjudice par suite d'une décision initiale, le processus d'examen administratif pourrait s'avérer plus approprié que le recours judiciaire.

Obtention d'un plus grand nombre de précédents

Les précédents susceptibles d'orienter le processus décisionnel administratif sont particulièrement importants lorsque l'organe de réglementation doit se fonder sur les règles de common law pour déterminer ce qui est de la bienfaisance. L'utilisation du système actuel n'a donné lieu qu'à une poignée de décisions de la Cour d'appel fédérale quant au sens à donner à l'expression « organisme de bienfaisance » aux fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Un plus grand nombre de précédents est manifestement très souhaitable. Cependant, pour obtenir une décision exécutoire créant un précédent, on doit s'adresser aux tribunaux, ce qui occasionne des coûts et ralentit le processus.

L'obtention d'une jurisprudence suffisante soulève un certain nombre de questions. Est-ce que les organismes visés doivent également faire appel au processus d'examen administratif avant de porter une affaire devant les tribunaux? Et que doit-on faire pour veiller à ce qu'ils puissent s'adresser aux tribunaux et présenter un dossier aussi approprié que possible au juge? L'organisme en question peut renoncer à le faire parce qu'il n'a pas les ressources nécessaires pour constituer un dossier. En revanche, un mécanisme de financement des appels soulève des questions quant à savoir qui déterminerait quelles affaires peuvent être portées devant les tribunaux, de quelle façon ces décisions devraient être prises et combien d'argent devrait être disponible.

Accessibilité

On doit également déterminer de quelle façon établir un système d'appel plus accessible et ce, non seulement du point de vue géographique. La Cour d'appel fédérale tient des audiences à 17 endroits au pays. Un nombre encore plus élevé pourrait être souhaitable dans le cas des organismes de bienfaisance. Cependant, la principale préoccupation réside dans la simplicité et la rapidité de la mise en œuvre d'un mécanisme d'appel et la simplicité des procédures au cours de l'audience subséquente, le cas échéant. Des procédures extrêmement informelles ont peu de chances de donner lieu à la création de précédents convaincants, mais elles pourraient être utilisées à une fin pouvant être jugée tout aussi valable, sinon plus par certains, c'est-à-dire offrir aux organismes une façon rapide et peu coûteuse de faire en sorte que quelqu'un entende leur dossier de façon moins formelle.

Constitution du dossier

L'un des aspects importants de la conception d'un système d'appel réside dans la question de savoir à quel moment le dossier de l'affaire est constitué et quel type de procédures est nécessaire pour bien constituer un tel dossier. Une fois que le dossier est constitué, tous les appels subséquents sont fondés sur les éléments de preuve qu'il renferme et les décisions sont fondées sur la question de savoir si les règles de droit ont été appliquées correctement aux faits. Le dossier est actuellement formé de la décision finale de la Direction des organismes de bienfaisance, ainsi que de tous les documents versés au dossier et se rapportant à cette décision, notamment les renseignements fournis par l'organisme à l'appui de sa demande ou les résultats de vérification ayant donné lieu à une proposition de révocation de l'enregistrement. Plusieurs commentateurs estimeraient que cette façon de procéder a pour effet d'éliminer prématurément la possibilité de présenter de nouveaux éléments de preuve. Certains iraient même jusqu'à dire que cette procédure est incomplète, puisqu'elle ne permet pas la présentation de témoignages sous serment ni le contre-interrogatoire des témoins.

Coûts

Il convient également d'examiner les préoccupations liées à la cause qu'une organisation pourrait présenter aux paliers supérieurs du processus décisionnel judiciaire. La validité des décisions dépend habituellement de la mesure dans laquelle les deux parties présentent une preuve pertinente, de la jurisprudence et des arguments soumis à l'instance décisionnelle. Lorsqu'une partie ne présente pas des renseignements ou des éléments de preuve pertinents, peut-être parce qu'elle n'a pas les ressources financières et les connaissances juridiques nécessaires pour débattre pleinement sa cause, la décision risque de ne pas être aussi utile qu'elle pourrait l'être.

Le nombre de paliers d'appel varie selon le système administratif. Plus il y a de paliers, plus l'appelant a des chances de faire entendre sa cause. Toutefois, plus il y a de paliers, plus le processus devient long et onéreux.

L'efficience d'un système d'appel doit être évaluée non seulement en fonction du coût pour les utilisateurs, mais également en fonction du coût pour l'État (mise en œuvre et maintien). Les propositions visant à modifier le système actuel de façon à y ajouter des paliers d'appel ou de nouvelles instances décisionnelles auraient des répercussions sur les coûts. Ainsi, certaines propositions entraîneraient une réduction des coûts pour l'État si on remplaçait une audience devant la Cour d'appel fédérale par une procédure informelle. Cependant, dans le cas des autres propositions, notamment la création d'un nouveau tribunal spécialisé dans le domaine du droit de la bienfaisance, nous devrions être convaincus qu'aucun mécanisme d'examen gouvernemental actuellement en place ne pourrait remplacer ce tribunal de façon satisfaisante.

Commentaires entendus

Lors de nos consultations, les participants ont appuyé notre conclusion préliminaire selon laquelle le mécanisme de recours actuellement offert aux organismes de bienfaisance en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* est inadéquat. Certains pensent que les efforts déployés pour réformer le système pourraient être utilisés à meilleur escient, notamment pour assurer le bien-fondé de la décision initiale, pour élaborer des lignes directrices claires et pour renseigner les organismes qui présentent une demande d'enregistrement et les organismes de bienfaisance déjà enregistrés quant aux règles applicables, de façon à réduire le nombre de différends. Cependant, un plus grand nombre de participants ont signalé la nécessité de créer plus de jurisprudence et d'offrir aux organismes de bienfaisance un système de recours accessible, rapide et peu coûteux, principalement à la lumière des sanctions intermédiaires proposées au chapitre 6.

Certains participants ont proposé de tenir compte d'un autre facteur dans le cadre de l'évaluation des diverses options en matière de réforme. En effet, d'après eux, les instances décisionnelles devraient avoir surtout une grande connaissance du secteur des organismes de bienfaisance ou, à tout le moins, ils devraient l'avoir en plus d'une connaissance du droit de la bienfaisance.

Recommandations en vue d'une réforme

Nous souscrivons aux arguments invoqués à l'appui d'une réforme du système d'appel existant. La seule option actuellement offerte aux organismes de bienfaisance, c'est-à-dire interjeter un appel devant la Cour d'appel fédérale, ne permet pas de créer suffisamment de précédents et n'offre pas un mécanisme d'appel accessible et rapide.

Nous proposons plutôt un mécanisme d'appel comportant les mesures suivantes :

- un réexamen interne[8] (au sein de l'organe décisionnel initial);
- une audience *de novo*[9] (devant la Cour canadienne de l'impôt);
- un appel fondé sur le dossier[10] (devant la Cour d'appel fédérale).

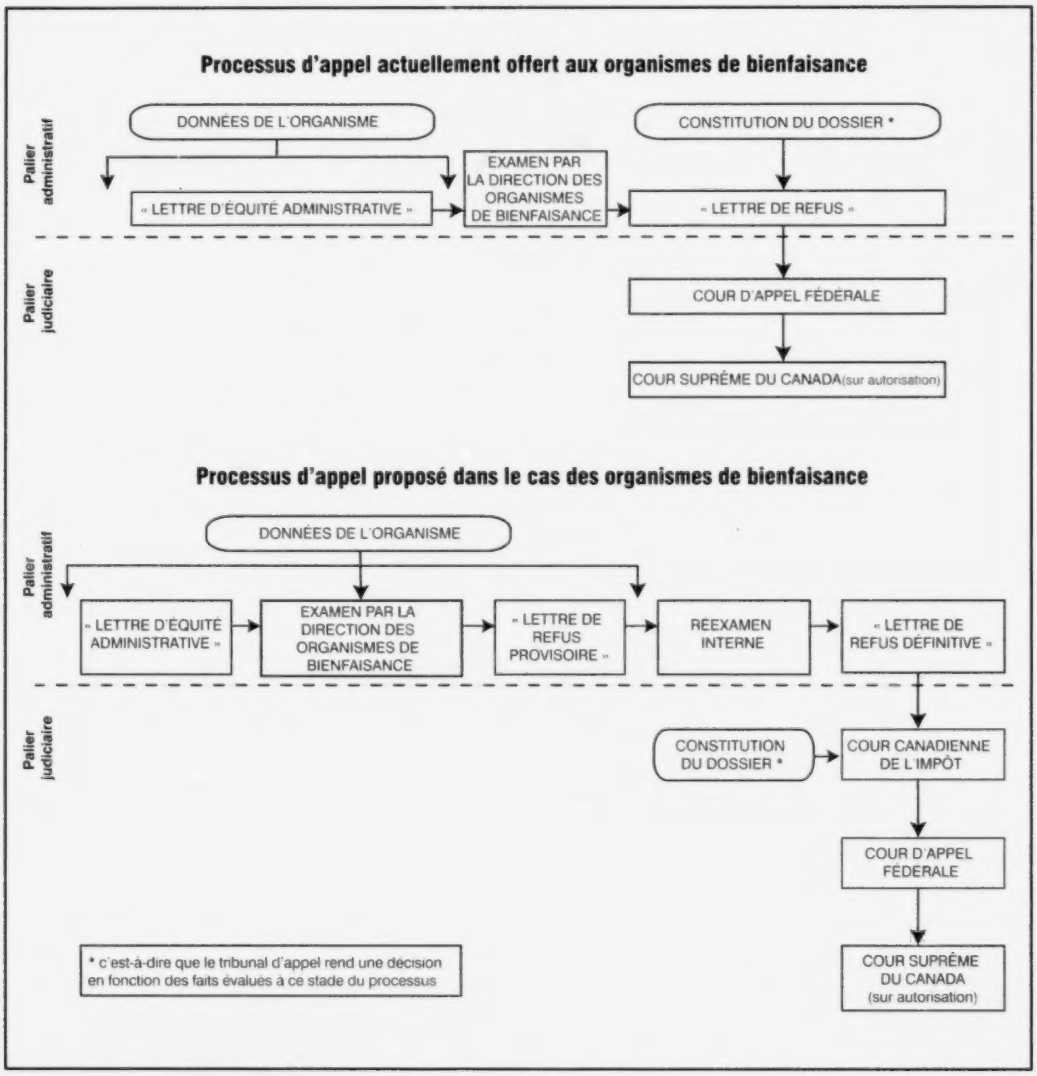
[8] Il s'agit là de processus internes de l'organe décisionnel initial. Les procédures varient considérablement selon l'organe administratif. Certains sont dotés de comités d'examen faisant partie de la hiérarchie décisionnelle habituelle, alors que d'autres font appel à des groupes externes. Certains organes mettent l'accent sur les plaintes relatives aux services, tandis que d'autres étudient le bien-fondé de la décision initiale. Certains acceptent de nouveaux éléments de preuve, rencontrent les personnes qui exercent un recours et emploient des techniques de règlement extrajudiciaire des différends comme la médiation et l'arbitrage, alors que d'autres ne le font pas. Le processus d'examen est habituellement privé et il arrive souvent que la décision ne soit pas publiée.

[9] Une audience « *de novo* » est une nouvelle audience. Une telle audience est généralement organisée par un tribunal de niveau inférieur plutôt qu'un tribunal d'appel. Lors d'une audience *de novo*, le tribunal n'examine pas des éléments de preuve recueillis antérieurement, mais plutôt les éléments de preuve qui lui sont soumis. Une audience orale est monnaie courante, mais une audience fondée sur les documents est également possible.

[10] Cela signifie que le tribunal d'appel doit déterminer le bien-fondé d'une décision rendue par un tribunal inférieur ou une instance décisionnelle administrative, d'après la preuve dont cet organe était saisi.

Nous formulons également des recommandations en ce qui a trait au rôle des intervenants, au traitement des coûts associés à un appel et à la nécessité d'un fonds spécial pour subventionner les appels.

Le diagramme qui suit indique le processus d'appel existant et le processus proposé.



Réexamen interne

À notre avis, un organisme devrait avoir le droit de faire réexaminer sa cause par des agents d'examen[11], qui relèveraient d'une unité distincte à l'intérieur de l'organe de réglementation. Ces agents jouiraient donc d'une certaine indépendance, mais il est possible qu'ils ne soient pas perçus comme des personnes impartiales par les gens de l'extérieur.

[11] Dans notre rapport provisoire, il est question d'agents d'audience.

Le réexamen interne serait facilement accessible et n'occasionnerait à peu près pas de frais pour l'organisme visé. Le processus serait simple et donnerait lieu à une combinaison d'examens de documents, de présentations écrites et de rencontres informelles (y compris des conversations téléphoniques). Le processus serait également rapide. Nous proposons une période maximale de deux mois pour le réexamen, à moins que les deux parties ne conviennent d'une prolongation. Les motifs de la décision seraient communiqués à l'organisme, mais non au public, sauf dans un rapport général.

Le réexamen devrait avoir pour but (1) de déceler toute erreur commise au cours du processus décisionnel initial et (2) de prendre connaissance des arguments que souhaitent invoquer les représentants de l'organisme. Lorsqu'un malentendu est à l'origine du différend, on essaierait de régler celui-ci en déterminant si les règles de droit ont été correctement comprises et appliquées. Cependant, l'agent d'examen serait tenu de respecter les politiques existantes de l'organe de réglementation, mais il pourrait signaler toute modification apparemment nécessaire au dirigeant de celui-ci.

Nous proposons que le réexamen interne soit généralement obligatoire, c'est-à-dire qu'un organisme insatisfait d'une décision pourrait interjeter appel auprès d'un tribunal uniquement après le processus de réexamen interne. Comme il s'agit d'un nouveau processus, il convient de se laisser le temps de déterminer l'utilité de cette méthode pour régler les différends. Selon nous, la meilleure façon d'y parvenir serait d'aider les organismes à se familiariser avec ce nouveau processus. Cependant, les organismes de bienfaisance et l'organe de réglementation devraient pouvoir convenir, d'un commun accord, d'éliminer l'étape du processus de réexamen et de s'adresser directement à la Cour, notamment s'ils considèrent tous deux qu'un principe de droit important est en cause et que seule une cour de justice peut régler ce différend.

Commentaires entendus

La plupart des participants qui ont formulé des commentaires à ce sujet appuient l'inclusion d'un processus de réexamen interne dans le système de recours. Cependant, certains d'entre eux doutent qu'une entité faisant partie de l'organe de réglementation puisse être suffisamment indépendante pour renverser des décisions initiales.

Certains participants ont insisté sur la nécessité d'un mécanisme de recours rapide, de façon à assurer que les organismes qui cherchent l'enregistrement ne perdent pas leur enthousiasme et que les organismes de bienfaisance enregistrés faisant face à une sanction proposée ne sont pas laisser dans un statut incertain. Cette préoccupation a soulevé la question de savoir quel devrait être le délai prévu pour permettre à un organisme de demander un réexamen. Le délai suggéré est généralement de 30 jours mais certains craignent que le système s'enlise en raison des demandes de prolongation parce que, dans la pratique, ce délai n'est pas suffisant pour permettre à un organisme de bienfaisance de déterminer s'il compte demander un recours ou non.

Nous avons supposé que le processus d'examen serait confidentiel. Cependant, certains participants nous ont mis en garde contre le manque de transparence.

Plusieurs répondants n'approuvent pas notre proposition selon laquelle le réexamen interne devrait être obligatoire. Pour leur part, ils permettraient à un organisme de se présenter directement en cour au lieu de demander d'abord un réexamen interne. Ils ont fait remarquer que les particuliers et les organismes qui ne sont pas d'accord avec l'ADRC dans d'autres cas peuvent s'adresser directement aux tribunaux.

Nos conclusions et recommandations

Compte tenu des recherches que nous avons menées en ce qui a trait aux pratiques en vigueur dans d'autres pays et au sein de l'ADRC dans le cas d'autres questions fiscales, nous continuons de croire qu'un réexamen interne pourrait s'avérer utile dans le cadre d'un système de recours offert aux organismes de bienfaisance.

Nous tenons à préciser que nous ne proposons pas une « audience » mais plutôt l'examen d'un dossier par un agent d'expérience ne relevant pas du décideur initial. Les agents d'examen accompliraient les mêmes tâches et les mêmes évaluations et exerceraient les mêmes pouvoirs discrétionnaires que le décideur initial. En outre, ils examineraient le dossier constitué, de façon à corriger les erreurs de droit et celles liées aux procédures et à régler les malentendus, le cas échéant. Dans certains cas, ils pourraient rendre visite à un organisme pour régler les malentendus et leur budget devrait prévoir des fonds permettant les déplacements de ce genre. Cependant, leur rôle n'inclurait pas la prestation de conseils à un organisme de bienfaisance quant à la façon d'obtenir l'enregistrement ou d'éviter une sanction.

Dans le cadre du rapport *Travailler ensemble*, la première table conjointe proposait le recours à des mesures de règlement extrajudiciaire des différends comme la médiation ou l'arbitrage au stade du réexamen interne. Or, nous avons conclu que de telles mesures ne sont pas toujours appropriées au stade du réexamen parce qu'elles ont tendance à prolonger cette phase et à en augmenter le coût. Cependant, il peut arriver que la médiation soit utile; en pareil cas, nous recommanderions son utilisation aux agents d'examen et aux organismes de bienfaisance pour régler les différends.

Nous voulons bien entendu que le réexamen interne soit effectué aussi rapidement que possible mais nous reconnaissons que, pour bon nombre d'organismes de bienfaisance, le délai prévu de 30 jours n'est pas assez long pour leur permettre de déterminer s'ils veulent un réexamen ou non. Nous pensons qu'un délai de 60 jours serait plus approprié.

Cependant, nous avons décidé de maintenir notre proposition initiale, c'est-à-dire de faire en sorte que le réexamen soit obligatoire, à moins que les deux parties acceptent de s'adresser directement à un tribunal. Nous continuons de croire qu'un système efficient, peu onéreux et convivial devrait être obligatoire.

Nous pensons que les règles décrites dans le chapitre précédent devraient s'appliquer à la transparence des décisions soumises à l'unité du réexamen, au même titre que les décisions initiales de l'organe de réglementation ne faisant pas l'objet d'un

appel. Ainsi, aucun renseignement ne serait accessible au public si l'agent d'examen décide contre l'imposition d'une sanction, mais les organismes dont l'agent approuve leur enregistrement seraient indiqués dans le site Web de l'organe de réglementation, tout comme les raisons de l'approbation de leur demande d'enregistrement. Cependant, nous pensons également que l'examen des décisions de l'unité du réexamen par le public devrait être facilité en faisant en sorte que le rapport annuel de l'organe de réglementation renferme des statistiques sur le nombre et le type d'affaires entendues et sur le maintien ou la modification de la décision initiale.

Recommandations

43. On devrait mettre sur pied une unité indépendante au sein de l'organe de réglementation pour assurer le réexamen interne des demandes d'enregistrement refusées et des sanctions que l'organe de réglementation se propose d'imposer.

44. Les organismes de bienfaisance devraient être tenus de demander un réexamen interne avant de s'adresser à un tribunal, à moins que l'organe de réglementation soit d'accord pour qu'ils procèdent autrement.

45. Les organismes de bienfaisance devraient avoir 60 jours pour déterminer s'il y a lieu de demander un examen de leur dossier et l'unité responsable de l'examen devrait avoir 60 jours pour effectuer cet examen, à moins que l'agent d'examen et l'organisme s'entendent pour prolonger le délai prévu.

46. L'unité d'examen devrait être dotée d'agents qui possèdent de l'expérience dans le domaine du droit de la bienfaisance et qui ont l'habitude de faire affaire avec les organismes de bienfaisance.

47. L'unité d'examen devrait être centralisée mais elle devrait posséder les ressources nécessaires pour permettre à ses agents de voyager.

48. L'unité d'examen devrait être tenue de respecter les politiques de l'organe de réglementation.

49. L'unité d'examen devrait fournir à l'organisme qui demande un examen les raisons de sa décision, par écrit.

50. Les décisions de l'unité d'examen devraient être rendues publiques conformément aux recommandations applicables en matière de transparence prévues au chapitre 4 et le rapport annuel de l'organe de réglementation devrait renfermer un profil statistique des travaux de l'unité.

Audience *de novo*

Nous avons envisagé trois tribunes pour la tenue d'une telle audience :

- un tribunal spécialisé qui entendrait les appels interjetés à l'égard des décisions concernant les organismes de bienfaisance;
- la Cour canadienne de l'impôt;
- la Section de première instance de la Cour fédérale du Canada.

L'idée de créer un tribunal spécialisé qui examinerait uniquement les questions relatives au droit de la bienfaisance et qui pourrait fonder ses décisions en partie sur les compétences et les connaissances des membres du secteur est attrayante. La charge de travail ne serait probablement pas suffisante pour justifier la création d'un organisme permanent, mais les membres de ce tribunal pourraient se réunir au besoin. Cependant, nous proposons d'avoir recours à un tribunal existant, en partie pour des raisons d'efficience et en partie parce que les cours de justice n'accepteraient pas comme précédents portant sur la common law les décisions d'un organe non judiciaire. Par conséquent, afin de minimiser les étapes supplémentaires liées à la création d'un ensemble de précédents exécutoires, nous recommandons qu'il soit possible de passer directement du réexamen interne au système judiciaire en place.

En ce qui concerne le choix entre la Cour canadienne de l'impôt et la Section de première instance de la Cour fédérale comme tribune, des arguments peuvent être invoqués en faveur des deux cours. La seconde a l'habitude d'examiner des affaires complexes mettant en cause les règles de common law (ainsi que le droit législatif) et de grandes questions d'ordre social, mais n'a pas récemment entendu de causes portant sur la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Pour sa part, la Cour canadienne de l'impôt connaît à fond cette Loi, puisqu'elle entend la quasi-totalité des appels s'y rapportant. Cependant, son expérience se limite principalement au droit législatif.

Alors que la Section de première instance offre une procédure simplifiée pour le traitement de certaines causes, ainsi que des outils de gestion de cas et de règlement des différends, la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt* prévoit le règlement des affaires au moyen d'une procédure formelle ou informelle. Dans le cas de la méthode informelle, la Cour canadienne de l'impôt n'est liée par aucun principe de droit ou règle technique de preuve, ce qui lui permet d'examiner les appels rapidement. Quelle que soit la procédure choisie, les parties ne sont pas tenues d'être représentées par un avocat. Cependant, les décisions rendues dans le cadre de la procédure informelle ne peuvent pas créer un précédent officiel et sont définitives, c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'autre droit d'appel à leur égard, bien que la Cour d'appel fédérale puisse les examiner[12].

La création d'un dossier de la preuve satisfaisant serait possible tant devant la Section de première instance que devant la Cour canadienne de l'impôt, dans le cadre de la procédure formelle. Les deux cours permettent la présentation de témoignages oraux. Bien entendu, ces témoignages seront vraisemblablement utiles dans certains cas seulement (notamment lorsque les faits sont contestés et que la crédibilité est mise en doute ou dans les cas où des témoignages personnels ne pouvant pas être obtenus au moyen d'éléments de preuve documentaire sont nécessaires). Cependant, lorsque les témoignages oraux ne sont pas nécessaires (principalement lorsque le différend est attribuable à une question de droit), les règles

[12] Il serait nécessaire d'adapter au secteur des organismes de bienfaisance les règles actuelles de la Cour canadienne de l'impôt qui permettent de déterminer les causes pouvant être entendues dans le cadre de la procédure informelle (ce qui dépend de critères comme le montant d'impôt en jeu). La possibilité, pour les organismes de bienfaisance, d'utiliser la procédure informelle serait assujettie à la condition que la Cour accepte de modifier ses règles.

pourraient permettre aux parties de ne pas présenter de témoins et de se limiter à une preuve écrite et à des plaidoiries verbales, ce qui simplifierait la procédure et en diminuerait le coût.

Tout compte fait, nous recommandons de faire appel à la Cour canadienne de l'impôt, principalement parce que ses procédures formelle et informelle rendent le processus d'appel plus accessible que les procédures correspondantes de la Section de première instance de la Cour fédérale pour les organismes de bienfaisance. Il en va de même pour l'accès géographique, puisque la Cour canadienne de l'impôt siège à 68 endroits, alors que la Cour fédérale ne siège qu'à 17 endroits.

Commentaires entendus

Les opinions étaient partagées en ce qui a trait à notre proposition provisoire voulant que le système de recours offert aux organismes de bienfaisance prévoie une audience *de novo* devant la Cour canadienne de l'impôt. À peu près la moitié des participants étaient d'accord, puisqu'ils considèrent la Cour canadienne de l'impôt comme une tribune permettant de créer plus de précédents pour orienter le secteur et l'organe de réglementation, et parce que cette tribune est plus accessible et moins coûteuse pour les organismes de bienfaisance. Certains favorisent explicitement la Cour canadienne de l'impôt plutôt qu'un tribunal spécialisé étant donné que la création d'un tel tribunal entraînerait des frais de démarrage et aurait pour effet de créer un système trop complexe qui pourrait semer la confusion avec ses cours et ses divers tribunaux administratifs.

Cependant, à peu près la moitié des participants n'approuvaient pas notre proposition. La plupart d'entre eux prônent le recours à un tribunal spécialisé ou à un groupe d'arbitrage plutôt qu'à la Cour canadienne de l'impôt. D'après eux, un tel organe serait en mesure d'acquérir une expertise dans le domaine du droit de la bienfaisance et serait formé de membres qui connaissent le secteur. Ils prétendent que les dossiers des organismes de bienfaisance ne visent pas réellement le droit fiscal.

Quelques participants ne voient pas très bien l'utilité d'une audience *de novo*. C'est le cas, notamment, des observateurs qui pensent:

- que les organismes ne respecteraient pas le travail des décideurs initiaux et interjetteraient appel simplement dans l'attente d'obtenir une décision favorable au cours de cette audience;
- que les décideurs initiaux laisseraient au tribunal la tâche de faire évoluer la loi et adopteraient ainsi une approche conservatrice dans leur travail;
- qu'une audience (principalement si des témoins étaient convoqués) s'avérerait plus onéreuse que le système actuel (pour l'organisme et pour l'organe de réglementation) et moins rapide compte tenu de la possibilité d'un palier d'appel supplémentaire.

D'autres s'interrogent quant à la nécessité d'une audience orale étant donné que ce sont les questions de droit qui se soulèvent le plus souvent.

Nos conclusions et notre recommandation

Nous reconnaissons la validité de bon nombre des arguments soulevés lors des consultations, mais nous pensons qu'un système de recours visant les demandes d'enregistrement refusées et les sanctions imposées à un organisme de bienfaisance exige une certaine forme d'audience *de novo* accessible. Une telle mesure permettrait aux organismes de soumettre leur dossier à un arbitre entièrement indépendant lorsqu'ils sont insatisfaits des résultats du réexamen interne. Le témoignage et le contre-interrogatoire oraux permettraient de vérifier l'impartialité de l'organe de réglementation.

Nous continuons également de croire qu'il serait préférable d'avoir recours à la Cour canadienne de l'impôt plutôt qu'à un tribunal spécialisé. Seule une cour de justice peut créer les précédents sur lesquels se fonde le droit de la bienfaisance. De même, nous ne pensons pas qu'on puisse justifier la création d'un nouveau tribunal compte tenu de la charge de travail prévue ou en raison du caractère exceptionnel des besoins des organismes de bienfaisance.

Nous convenons qu'un système de réglementation (prévoyant un organe de réglementation et un processus d'appel connexe) doit être axé sur la connaissance des entités réglementées, mais nous ne sommes pas convaincus que les intervenants du secteur doivent jouer le rôle d'arbitre dans un tel contexte. Les connaissances de base nécessaires pour prendre des décisions efficaces peuvent être acquises d'autres façons. L'organisme en question assume une certaine part de responsabilité pour ce qui est de signaler des facteurs clés à l'arbitre. De même, des facteurs plus généraux peuvent être soumis au palier administratif grâce à la surveillance de la politique exercée par le groupe consultatif ministériel et par les intervenants dans le cadre du processus judiciaire. Il est question du rôle de ces derniers plus loin dans le chapitre.

Tout compte fait, nous croyons que la Cour canadienne de l'impôt constitue l'option la plus accessible pour tenir une audience *de novo*. Il est vrai que la Cour canadienne de l'impôt n'a pas d'expérience récente dans le domaine du droit de la bienfaisance, même si ses prédécesseurs (la Commission d'appel de l'impôt sur le revenu et la Commission de révision de l'impôt) déterminaient si un organisme était effectivement un organisme de bienfaisance. Cependant, nous pensons que n'importe quelle cour est capable d'acquérir l'expertise dont elle a besoin.

Recommandation

51. On devrait envisager sérieusement le choix de la Cour canadienne de l'impôt comme tribunal d'appel des décisions de l'organe de réglementation et ces appels devraient être entendus dans le cadre d'une audience *de novo*.

Appel fondé sur le dossier

On devrait maintenir le système existant, dans le cadre duquel un appel d'une décision de la Cour canadienne de l'impôt relativement à une question de droit ou une question mixte de droit et de fait est porté devant la Cour d'appel fédérale.

Cette proposition a suscité peu d'intérêt lors des consultations.

Recommandation

52. Un appel fondé sur le dossier relativement à une décision de la Cour canadienne de l'impôt devrait être soumis à la Cour d'appel fédérale.

Examen judiciaire des décisions administratives

La Cour canadienne de l'impôt n'a pas le pouvoir d'examiner une décision administrative. La Section de première instance de la Cour fédérale continuerait donc de jouer ce rôle.

Cette proposition a suscité peu d'intérêt lors des consultations.

Recommandation

53. La Section de première instance de la Cour fédérale devrait continuer d'effectuer l'examen judiciaire des décisions administratives.

Intervenants

Nous proposons que les règles actuelles des différentes cours de justice permettent adéquatement aux parties intéressées, y compris les membres du secteur bénévole, d'exposer leurs opinions dans des affaires importantes. Ainsi, dans le cadre de sa procédure formelle[13], la Cour canadienne de l'impôt permet à une personne qui soutient avoir un intérêt dans une instance de demander l'autorisation d'intervenir. Lorsqu'elle obtient l'autorisation, la personne intervient comme amie de la cour pour aider celle-ci relativement à la preuve ou aux arguments.

Nous ne recommandons pas l'adoption d'une disposition semblable à celle de la *Charities Act* britannique, qui permet à des tiers de contester la décision de la Charity Commission d'accorder l'enregistrement à un organisme de bienfaisance. Selon nous, les risques liés à l'emploi de tactiques juridiques malveillantes sont supérieurs

[13] Les règles actuelles de la Cour canadienne de l'impôt ne permettent pas à des tiers d'intervenir dans les instances où la procédure informelle est utilisée. Il serait possible de demander à la Cour de modifier ces règles pour permettre ce type d'intervention, mais nous croyons que les affaires mettant en cause les organismes de bienfaisance dans le cadre de la procédure informelle sont peu susceptibles de soulever des questions d'intérêt général.

aux avantages pouvant découler de l'assurance que seuls les organismes dûment admissibles sont enregistrés[14].

Cette proposition a également suscité peu d'intérêt lors des consultations.

Recommandation

54. Les règles existantes devraient s'appliquer pour déterminer si on doit permettre à des parties intéressées d'intervenir dans une affaire.

Frais

On doit établir une distinction entre les frais que la Cour accorde dans sa décision et les diverses dépenses engagées par les parties avant qu'une décision soit rendue. Même si la Cour accorde des frais qui couvrent les dépenses engagées, ce qui est rarement le cas, il n'en demeure pas moins que les parties doivent avoir de l'argent en main pour interjeter un appel.

Nous proposons que les règles habituelles relatives à l'attribution des frais s'appliquent aux appels interjetés devant la Cour canadienne de l'impôt. Après une audience, la Cour canadienne de l'impôt détermine s'il y a lieu d'accorder des frais et fixe le montant de ceux-ci[15]. Dans le cas des appels interjetés devant la Cour d'appel fédérale, puis devant la Cour suprême du Canada, la Cour fixerait le montant des frais et déciderait également s'il y a lieu d'imposer des frais à l'organisme lorsque son appel est rejeté. Par conséquent, dans le cas des appels portés devant des tribunaux supérieurs à la Cour canadienne de l'impôt, les règles applicables seraient les suivantes :

- si l'organe de réglementation en appelle d'une décision rendue par une cour de justice inférieure, il devrait rembourser les dépenses de l'organisme visé;
- si un organisme en appelle d'une décision rendue par une cour de justice inférieure et obtient gain de cause, l'organe de réglementation lui rembourserait ses dépenses;

[14] Cependant, selon les modèles exposés dans le chapitre sur la réforme institutionnelle, dans le cas du modèle 3 (ADRC à mandat élargi plus Commission) et du modèle 4 (Commission des organismes de bienfaisance), l'ADRC aurait le droit de contester les décisions de la Commission. Dans le cas du modèle 1 (ADRC à mandat élargi) et du modèle 2 (ADRC à mandat élargi plus agence du secteur bénévole), le système actuel serait maintenu : l'ADRC serait chargée uniquement de prendre des mesures visant à corriger les erreurs liées à l'enregistrement.

[15] Les règles de la Cour canadienne de l'impôt résument les critères appliqués par les tribunaux dans le cadre de l'exercice de leurs pouvoirs discrétionnaires liés à l'attribution des frais :
a) le résultat de l'instance;
b) les montants en litige;
c) l'importance des questions en litige;
d) toute offre écrite de règlement;
e) la charge de travail;
f) la complexité des questions en litige;
g) la conduite d'une partie qui a eu pour effet d'abréger ou de prolonger inutilement la durée du processus;
h) le défaut de la part d'une partie de reconnaître ce qui aurait dû être admis;
i) la question de savoir si une mesure prise au cours du processus:
(1) était inappropriée, vexatoire ou inutile;
(2) a été entreprise de manière négligente, par erreur ou avec trop de circonspection;
j) toute autre question pertinente se rapportant aux frais.

- si un organisme en appelle d'une décision rendue par une cour de justice inférieure et n'obtient pas gain de cause, il devrait acquitter ses propres dépenses. L'organe de réglementation ne demanderait généralement pas de remboursement de ses dépenses, mais il pourrait le faire si l'appel était frivole ou visait principalement à retarder l'application d'une mesure de réglementation. La cour déciderait ensuite si l'attribution de frais est justifiée dans les circonstances.

Cette proposition a également suscité peu d'intérêt lors des consultations.

Recommandation

55. Les règles actuelles de la Cour canadienne de l'impôt en ce qui a trait aux frais devraient s'appliquer aux dossiers d'organismes de bienfaisance qui lui sont soumis mais dans le cas des appels suivants on devrait prévoir que:

55.1 quel que soit le résultat de l'appel, l'organe de réglementation devrait assumer les frais des deux parties s'il en appelle d'une décision d'un tribunal inférieur;

55.2 l'organe de réglementation devrait assumer les frais des deux parties si l'organisme en appelle d'une décision d'une cour inférieure et si le tribunal d'appel renverse la décision de la cour en question, en faveur de l'organisme;

55.3 dans tous les autres cas, l'organe de réglementation devrait assumer ses propres frais, sauf s'il juge qu'un appel est frivole ou vise à retarder le processus, auquel cas il pourait demander au tribunal de lui rembourser ses dépenses.

Fonds d'appel

Nous insistons à nouveau sur l'importance des précédents pour le cadre utilisé par la *Loi de l'impôt sur le revenu* aux fins de l'enregistrement des organismes de bienfaisance. L'accès à un plus grand nombre de précédents permettrait de clarifier certaines zones grises des règles de common law et d'adapter le droit de la bienfaisance en fonction des changements sociaux. C'est pourquoi nous estimons que la préparation et la présentation d'une affaire devant un tribunal devraient être subventionnées dans certains cas. Les intervenants devraient également recevoir du financement lorsque l'intervention est susceptible d'aider le tribunal à élaborer des règles de droit.

Le problème réside dans le choix des litiges qu'il convient de subventionner et dans la détermination du montant de la subvention. Nous proposons de confier le choix à une instance indépendante de l'organe de réglementation, afin que celui-ci évite de se placer en situation de conflit d'intérêts et puisse soutenir qu'en réalité, il n'est pas nécessaire d'éclaircir les règles de droit applicables dans ce domaine.

Pour ce qui est du montant qui devrait être attribué au programme, nous tenons à faire remarquer que de nombreuses questions litigieuses dont l'examen s'impose se sont accumulées.

Commentaires entendus

Lors des consultations, une immense majorité de participants ont appuyé notre proposition visant à permettre l'élaboration du droit de la bienfaisance en subventionnant les appels lorsque les questions en jeu risquent de créer un précédent. Bon nombre de participants considèrent un tel fonds comme une forme d'aide juridique pour les petits organismes, mais la majorité d'entre eux ont indiqué que le financement public de tels appels n'est justifiable que dans l'intérêt public associé à l'obtention d'une clarification judiciaire du droit de la bienfaisance.

Personne ne veut que l'organe de réglementation administre un tel fonds. Les participants ont proposé plusieurs solutions, notamment un organisme formé conjointement de membres du secteur bénévole et du secteur public ou un groupe consultatif ministériel. Certains participants connaissaient le Programme de contestation judiciaire et estimaient qu'il devrait servir de modèle. (Ce programme permet actuellement de financer certaines affaires portant sur des questions importantes en vertu de la *Charte* ou de la *Loi sur les langues officielles*).

Nos conclusions et notre recommandation

Nous continuons de croire qu'un fonds d'appel est nécessaire et qu'il devrait être utilisé pour subventionner des dossiers d'importance et non pas comme une forme d'aide juridique. Nous pensons également que l'administration de ce fonds devrait être confiée à un organisme n'ayant aucun lien de dépendance avec le secteur public et le secteur bénévole.

Nous avons examiné le fonctionnement du Programme de contestation judiciaire et nous pensons que ce programme pourrait servir de modèle pour l'administration du fonds d'appel aux fins du droit de la bienfaisance.

Recommandation

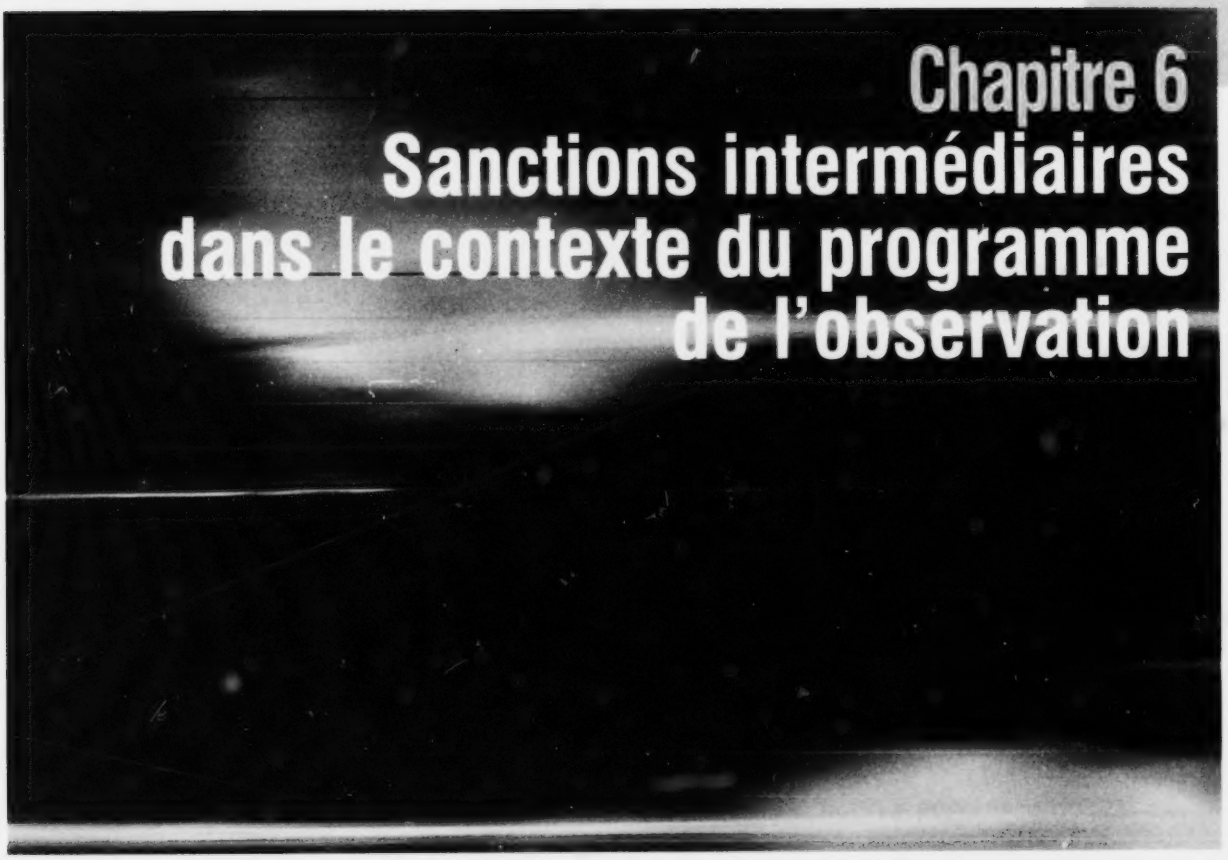
56. On devrait créer un fonds d'appel pour les dossiers d'organismes de bienfaisance en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*;

56.1 ce fonds devrait être administré par unorgane comme le Programme de contestation judiciaire;

56.2 les dossiers devraient être choisis en fonction de leur potentiel de clarification du droit de la bienfaisance, pour le bien du public, du secteur bénévole et de l'organe de réglementation;

56.3 on devrait prévoir du financement supplémentaire dans le cadre du fonds d'appel pour obtenir l'effet cumulatif souhaité en ce qui a trait à la clarification du droit de la bienfaisance;

56.4 on devrait également offrir du soutien financier aux intervenants.



Chapitre 6
Sanctions intermédiaires dans le contexte du programme de l'observation

Chapitre 6

Sanctions intermédiaires dans le contexte du programme de l'observation

Contexte

On nous a demandé de formuler des recommandations en ce qui a trait à la possibilité d'adopter des sanctions intermédiaires. Ces sanctions seraient de nouvelles pénalités et permettraient à l'organe de réglementation de prendre des mesures autres que la révocation de l'enregistrement d'un organisme pour encourager les organismes de bienfaisance à respecter les exigences législatives. Pour formuler des recommandations dans ce domaine, nous avons dû examiner le rôle de telles pénalités dans le contexte des mesures qu'un organe de réglementation peut prendre pour encourager l'observation.

La révocation de l'enregistrement est la principale pénalité actuellement prévue dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* dans le cas des organismes de bienfaisance qui ne se conforment pas aux exigences de cette loi. Cette mesure a de graves conséquences pour l'organisme en cause. En effet, celui-ci perd le droit de délivrer des reçus officiels pour les dons qu'il reçoit et peut même perdre son exemption fiscale et être tenu de payer un impôt de révocation. Cet impôt, dont le montant équivaut aux éléments d'actif restants de l'organisme, doit être versé par celui-ci à un autre organisme de bienfaisance ou à l'État.

Les organismes de bienfaisance peuvent en appeler de la révocation de leur enregistrement devant la Cour d'appel fédérale. Le nom des organismes dont l'enregistrement a été révoqué est publié dans la *Gazette du Canada*, et la lettre dans laquelle l'Agence des douanes et du revenu du Canada explique les raisons de la révocation est un document public.

La *Loi de l'impôt sur le revenu* prévoit également d'autres sanctions, notamment en cas d'utilisation inappropriée de biens culturels ou écosensibles certifiés et de dons entre organismes de bienfaisance ayant pour but de cacher le manquement à l'exigence des dépenses minimales (le « contingent des versements »). Ces pénalités sont toutefois rarement utilisées.

La Direction des organismes de bienfaisance **annule** l'enregistrement des organismes qui ne sont pas et n'ont jamais été des organismes de bienfaisance, c'est-à-dire les organismes enregistrés par erreur. Ces organismes n'ont pas à payer un impôt de

révocation. Une annulation se fait toujours avec le consentement de l'organisme visé, quoique si celui-ci ne donne pas son consentement, son enregistrement peut être révoqué et il peut être tenu de payer un impôt de révocation. L'ADRC peut révéler sur demande que l'enregistrement d'un organisme a été annulé, mais aucun autre renseignement n'est rendu public.

La révocation de l'enregistrement est une sanction facultative. En fait, la Direction des organismes de bienfaisance révoque l'enregistrement uniquement lorsqu'un organisme de bienfaisance:

- omet de produire une déclaration annuelle après des avertissements répétés;
- pose des gestes graves ou continus sur le plan de l'inobservation.

Comme l'indique le tableau 2 ci-après, peu d'organismes de bienfaisance perdent leur enregistrement en raison d'une inobservation grave ou continue. Entre 500 et 600 vérifications sont effectuées chaque année, mais seulement 2 % d'entre elles permettent de déceler des problèmes suffisamment graves pour justifier la révocation ou l'annulation de l'enregistrement. Il y a révocation « volontaire » lorsqu'un organisme met un terme à ses activités.

Révocations entre 1998 et 2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Révocations volontaires	623	727	914	613	805
Révocations pour défaut de produire une déclaration annuelle	1087	886	2742	2097	1606
Révocations « graves »	2	6	14	13	5
Annulations	2	7	13	14	6

Facteurs influant sur la création d'un régime de sanctions juste et efficace

Les sanctions et l'observation

Le but d'un régime de sanctions est d'obtenir le respect de la loi. En matière d'observation, les gens ne sont pas seulement influencés par les sanctions pouvant leur être infligées; ils doivent également avoir l'impression que les sanctions sont légitimes et

qu'elles sont appliquées de façon juste et équitable. La faisabilité d'une sanction sur le plan administratif a également son importance. En effet, si une sanction est trop facile à appliquer, elle risque d'être utilisée trop souvent. Si, par contre, elle est trop difficile à appliquer, elle risque d'être appliquée de façon erratique et imprévisible. Dans les deux cas, il est peu probable que la sanction entraîne l'observation volontaire. L'observation dépend également d'autres facteurs, soit :

- de la complexité des règles et du niveau de compréhension de celles-ci;
- de la possibilité d'obtenir l'avis de spécialistes quant à la façon de respecter les règles applicables.

Efficience du programme de l'observation

Un autre facteur influant sur l'observation est l'efficience de l'administration du programme de l'observation par l'organe de réglementation. Même les sanctions les mieux conçues ne réussissent pas à convaincre les gens de respecter la loi si elles ne sont pas utilisées efficacement et rapidement. Pour assurer l'observation, on doit démontrer que l'inobservation a de fortes chances d'être décelée et d'entraîner rapidement des conséquences fâcheuses.

Choix d'une sanction en fonction du type d'inobservation

Pour faire accepter un régime de sanctions, il faut démontrer que la sanction est appropriée pour le type d'inobservation. Cela veut dire qu'on doit donc dresser une liste de sanctions et de types d'inobservation en fonction de leur sévérité et veiller à ce que la sanction prévue pour chaque type d'inobservation soit appropriée. Il faut également trouver des sanctions qui conviennent logiquement à chaque type d'inobservation. Si, par exemple, l'inobservation prend la forme d'une utilisation abusive de reçus officiels pour dons de bienfaisance, la sanction devrait vraisemblablement mettre l'accent sur le privilège de délivrer des reçus aux fins de l'impôt. Si, par contre, l'inobservation est attribuable à l'ignorance de la loi, toute mesure d'exécution devrait principalement avoir pour but d'informer l'organisme de bienfaisance des exigences législatives.

Quelle devrait être l'étendue des pouvoirs discrétionnaires associés au choix d'une sanction?

S'il y a plusieurs sanctions possibles, qui devrait être responsable du choix de celle qui convient le mieux dans les circonstances? D'une part, on pourrait soutenir que l'organe de réglementation doit disposer de vastes pouvoirs discrétionnaires pour être en mesure d'adapter les mesures d'exécution en fonction des circonstances. D'autre part, si l'organe a trop de pouvoirs discrétionnaires, les organismes de bienfaisance ne sauront pas avec certitude quelles sont les conséquences de leur inobservation, et il pourrait s'ensuivre des sanctions disproportionnées. Pour éviter une telle situation, il pourrait s'avérer préférable de décrire le régime en détail dans

une loi qui prévoirait, par exemple, que si un organisme de bienfaisance pose un acte X, il s'expose à une sanction Y. Si, par contre, l'organe de réglementation ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire quant à la sanction à infliger, il n'a pas non plus le pouvoir discrétionnaire de ne pas infliger de sanction. Par conséquent, si un organisme de bienfaisance pose un acte X, l'organe de réglementation devrait lui infliger la sanction Y, même si cette sanction est inappropriée, pour des raisons humanitaires ou autres. Il faut donc établir un équilibre entre les pouvoirs discrétionnaires devant être conférés à un organe de réglementation et l'imposition de sanctions claires et certaines.

Qu'est-ce que la loi devrait prévoir?

On peut se demander s'il est même possible de prévoir des sanctions détaillées dans la loi. Les sceptiques diront que les affaires concernant des organismes de bienfaisance dépendent presque toujours dans une large mesure du contexte. Le libellé de la loi devrait être si général que cette mesure n'entraînerait aucune certitude. En outre, le droit de la bienfaisance évolue sans arrêt, et des nouvelles façons d'utiliser le statut d'organisme de bienfaisance de façon abusive apparaissent régulièrement, ce qui fait que la législation devient rapidement désuète.

D'autres personnes prétendent par contre qu'il devrait être possible de libeller la loi de façon à ce que les organismes de bienfaisance sachent ce qu'ils ont à faire. Ils auraient alors une liste de toutes les exigences qu'ils doivent respecter dans un même document, document auquel ils pourraient se reporter périodiquement pour s'assurer de respecter la loi. Cependant, il y a lieu de se demander comment une telle liste d'exigences, une fois enchâssée dans la loi, pourrait être modifiée facilement, en fonction des circonstances.

Quelles sont les sanctions appropriées dans le cas des organismes de bienfaisance?

Trouver les sanctions qui sont appropriées dans le cas des organismes de bienfaisance soulèvent un certain nombre de problèmes, principalement dans le cas des sanctions pécuniaires. Les sanctions de ce type exigent généralement des dispositions législatives complexes, ainsi qu'un vaste appareil administratif pour les gérer. On se demande également si les sanctions pécuniaires devraient être infligées à l'organisme de bienfaisance proprement dit. En effet, à qui doit-on imposer une sanction pécuniaire si l'organisme de bienfaisance n'a pas de personnalité morale (notamment s'il s'agit d'un organisme constitué en association)? Pourquoi léser des bénéficiaires qui n'ont rien fait en privant un organisme de bienfaisance de sommes qui pourraient servir à des programmes de bienfaisance? Si, par contre, la sanction est plutôt infligée aux administrateurs ou aux gestionnaires, quelles seront les répercussions sur le plan du recrutement de personnes aptes à occuper ces postes?

Une autre caractéristique des organismes de bienfaisance est l'énorme variabilité du secteur. Une sanction jugée sévère par un organisme de bienfaisance risque d'avoir peu d'effet sur un autre. Ainsi, une sanction visant le droit de délivrer des reçus aux fins de l'impôt n'aurait aucun effet sur une fondation dotée qui ne délivre plus de tels reçus. Mais combien de types de sanctions sont nécessaires? Et à quel moment le système devient-il trop complexe?

Transparence et opinion publique

Il ne faut pas oublier non plus que le secteur des organismes de bienfaisance est sensible à l'opinion publique. Si un organisme de bienfaisance nuit à la réputation du secteur, l'organe de réglementation devrait peut-être être autorisé à intervenir rapidement pour régler le problème. Il est toutefois probable que personne ne veuille une diminution injuste ou inutile des droits de cet organisme.

La réaction du public influe également sur le niveau de transparence d'un programme de l'observation. La réputation d'un organisme de bienfaisance en souffrira si le public sait qu'une sanction lui a été infligée. Par contre, sans la transparence, il est difficile d'assurer la reddition de comptes relativement à la mise en œuvre du programme de l'observation, et il n'est pas possible de rassurer le public quant à l'efficacité du régime réglementaire établi.

Devrait-on conserver la sanction prévoyant la révocation de l'enregistrement?

Si on adoptait des sanctions intermédiaires, devrait-on conserver la sanction prévoyant la révocation de l'enregistrement? Si tel est le cas, devrait-on maintenir l'impôt de révocation dans sa forme actuelle?

Qui devrait être chargé d'infliger une sanction à un organisme de bienfaisance?

Si c'est l'organe de réglementation, celui-ci assumera à la fois les rôles de policier, de poursuivant et de juge. Si cette responsabilité est confiée à un organisme n'ayant aucun lien de dépendance avec l'organe de réglementation, de quel type d'organisme devrait-il s'agir? Et cet organisme devrait-il infliger toutes les sanctions ou seulement les plus sévères, de façon à éviter qu'un autre palier administratif ne vienne paralyser l'organe de réglementation? Quels recours devraient être offerts à un organisme de bienfaisance qui conteste les décisions de l'organe de réglementation (ou celles d'un organisme sans lien de dépendance)? Bref, comment établir un équilibre entre l'équité à l'endroit des organismes de bienfaisance et l'efficience d'un régime de sanctions?

Rôles du fédéral et des provinces

Comme l'a fait remarquer la Commission de réforme du droit de l'Ontario, les organismes de bienfaisance sont coincés entre la réglementation fédérale et la réglementation provinciale. La question du chevauchement des règlements ou des lacunes des systèmes réglementaires doit être examinée dans le contexte de l'observation. Un problème soumis à l'organe de réglementation fédéral pourrait être traité plus efficacement ou plus adéquatement par l'organe de réglementation provincial, ou vice versa. Dans d'autres cas, un organisme de bienfaisance peut avoir des comptes à rendre à l'organe de réglementation fédéral et à l'organe de réglementation provincial. L'échange de renseignements entre les différents organes de réglementation et, à plus forte raison, la création d'un programme de l'observation coordonné, est actuellement impossible parce que chacun de ces organes doit protéger la confidentialité des renseignements sur les organismes de bienfaisance. Mais cette raison est-elle suffisante pour doubler les dépenses relatives à l'observation ou pour placer les organismes de bienfaisance dans une position où ils risquent d'être punis deux fois pour la même inobservation?

Autres organes de réglementation

Une question quelque peu semblable est celle de savoir ce que l'organe de réglementation fédéral chargé des organismes de bienfaisance devrait faire s'il découvre des preuves d'activités criminelles ou d'infractions à une autre loi (par exemple la *Loi sur la concurrence* fédérale). Devrait-il avoir le pouvoir de soumettre ces éléments de preuve aux autorités compétentes sous prétexte que, plus le problème sera réglé rapidement, plus vite le tort pouvant être causé à l'organisme de bienfaisance, à ses bénéficiaires et à la réputation du secteur en général sera réparé? Ou encore l'organe de réglementation devrait-il continuer de protéger le caractère confidentiel de ses rapports avec l'organisme de bienfaisance, à tout le moins jusqu'à ce qu'il lui inflige une sanction?

Recommandations en vue d'une réforme

Un régime de sanctions vise à assurer l'observation de la loi.

La complexité, l'actif, les sources de financement, le domaine d'activité et le mode de fonctionnement varient énormément selon l'organisme de bienfaisance. Par conséquent, nous ne croyons pas qu'il soit possible de créer un régime de sanctions équitable et efficace prévoyant une seule pénalité. Nous sommes d'avis, par ailleurs, que la révocation de l'enregistrement, qui est actuellement la seule sanction utilisée, est trop sévère dans la plupart des cas d'inobservation.

Les programmes de l'observation prévoient des mesures permettant d'offrir de l'encouragement et du soutien. Lors de l'élaboration de nos propositions, nous avons supposé que la plupart des organismes de bienfaisance veulent respecter leurs obligations légales. Par conséquent, nous avons insisté sur la nécessité, pour l'organe de réglementation, de collaborer avec les organismes de bienfaisance pour les informer des dispositions législatives applicables et de trouver des solutions aux problèmes au fur et à mesure. On met l'accent sur la solution des problèmes. L'objectif poursuivi consiste à faire en sorte que l'organisme de bienfaisance soit plus fort et non pas à l'éliminer.

Nous pensons également que l'organe de réglementation devrait adopter une approche graduelle pour assurer l'observation. Certaines mesures prises par l'organe de réglementation ont une plus grande incidence que d'autres sur un organisme de bienfaisance. Nous nous attendons généralement à ce que l'organe de réglementation adopte d'abord les mesures ayant le moins d'incidence négative et à ce qu'il ait recours à des mesures d'exécution plus sévères uniquement si elles s'avèrent nécessaires. Cependant, à mesure que la sévérité de la sanction et les pouvoirs discrétionnaires augmentent, nous proposons également l'adoption de mesures pour veiller à ce que les pénalités soient imposées de façon appropriée.

Lors des consultations, les participants nous ont indiqué qu'ils favorisaient une approche graduelle pour assurer l'observation et qu'ils aimeraient qu'on insiste sur la solution des problèmes et sur l'information. Cependant, d'après certaines de leurs observations il semble que le concept de « paliers » utilisé initialement risque d'induire en erreur. En effet, cette approche semble laisser entendre, par exemple, que l'organe de réglementation n'offrirait des renseignements qu'au premier palier du processus ou que les communications entre un organisme de bienfaisance et l'organe de réglementation pour en arriver à un résultat raisonnable (« négociation ») surviendraient uniquement au deuxième palier.

En bref, nous devons établir une distinction entre les activités d'un organe de réglementation et le genre de mesures d'exécution découlant de ces activités. Un organe de réglementation s'adonne à de nombreuses activités différentes, notamment la collecte de renseignements, l'information et la négociation. Le résultat de ces activités peut prendre diverses formes, notamment la conclusion d'une entente en vue de résoudre le problème[1], la publication d'un avis indiquant qu'un organisme de bienfaisance n'a pas produit de déclaration annuelle, une sanction quelconque, la révocation ou l'annulation de l'enregistrement ou une ordonnance d'un tribunal.

Le tableau 3 donne un aperçu révisé de nos propositions.

[1] Il est question de « négociation d'un règlement » dans notre rapport provisoire, mais nous avons modifié la terminologie pour éviter toute confusion avec la négociation parce que nous ne voulons pas donner l'impression que celle-ci devrait être utilisée uniquement dans le contexte de telles ententes.

Tableau 3

Aperçu du programme de l'observation proposé

Mesure d'exécution	But
CONCLUSION D'UNE ENTENTE DE REDRESSAGE	Permettre à l'organe de réglementation et à l'organisme de bienfaisance d'examiner la situation de celui-ci et de trouver ensemble une solution au problème, l'organisme de bienfaisance s'engageant à régler le problème en conséquence
PUBLICITÉ (le nom de l'organisme de bienfaisance est indiqué dans le site Web)	Assurer la production d'une déclaration annuelle, dans les cas où les faits et le droit sont clairs, en s'assurant le concours de la collectivité pour rappeler les exigences législatives à un organisme de bienfaisance
SUSPENSION DU STATUT DE DONATAIRE RECONNU (l'organisme de bienfaisance ne pourrait plus délivrer de reçus pour dons de bienfaisance aux fins de l'impôt, ni recevoir des subventions de la part de fondations de bienfaisance) SANCTION PÉCUNIAIRE INFLIGÉE À UN ORGANISME DE BIENFAISANCE (l'organisme de bienfaisance perd son exemption fiscale et doit payer un impôt maximal de 5 % sur les recettes de l'année précédente, de 10 % pour récidive, en plus de 100 % sur les montants obtenus suite à l'inobservation des exigences)	Ces deux mesures d'exécution poursuivent deux objectifs, soit : (1) assurer l'observation, la sanction étant levée dès que l'organisme de bienfaisance respecte les exigences législatives (2) prévoir une sanction pour inobservation (et, du même coup, décourager celle-ci), lorsqu'il y a récidive, qu'un tort irréparable a été causé ou qu'un avantage personnel a été obtenu Les sommes tirées du paiement des sanctions seront du nouveau utilisées à des fins de bienfaisance
RÉVOCATION DE L'ENREGISTREMENT	Retirer le nom des organismes non admissibles du registre Remplacer l'impôt de révocation actuel pour faire en sorte que l'actif soit utilisé à des fins de bienfaisance

Avant d'examiner ces propositions de plus près, nous tenons à signaler un autre élément important. Nous avons inclus ce chapitre sur les sanctions intermédiaires après le chapitre portant sur les appels pour une raison précise.

Lors de l'examen du fonctionnement d'un programme de l'observation visant les organismes de bienfaisance, la Table a essayé initialement de dresser une liste des

types d'inobservation et d'y associer les sanctions appropriées. Or, cette tâche s'est avérée impossible. En effet, les types d'inobservation et la situation de chaque organisme sont trop différents pour prévoir une sanction précise dans chaque cas d'inobservation[2], sauf en cas d'omission de produire une déclaration et d'activités de financement trompeuses, où les antécédents en matière d'inobservation sont suffisamment bien établis pour permettre l'adoption de mesures précises.

Lors de l'élaboration de nos propositions, nous avons accordé beaucoup d'importance aux pouvoirs discrétionnaires de l'organe de réglementation en vue d'obtenir un résultat juste et efficace. Une vaste majorité des participants au processus de consultation ont appuyé cette approche.

Cependant, ces pouvoirs discrétionnaires ne peuvent pas être inconditionnels. Dans certains cas, nous proposons de confier un rôle au groupe consultatif ministériel et, surtout, compte tenu des puissants outils que nous proposons de confier à l'organe de réglementation, il est essentiel que les organismes de bienfaisance aient à leur disposition un système de recours accessible. **Nous ne pensons pas que les nouvelles sanctions intermédiaires que nous recommandons (suspension du statut de donataire reconnu et suspension de l'exemption fiscale) doivent être adoptées sans un système de recours approprié comme celui que nous recommandons au chapitre 5.**

Les organismes de bienfaisance doivent avoir les moyens de respecter la loi

Les organismes de bienfaisance doivent savoir et comprendre ce qu'on attend d'eux. Ils devraient également être à l'aise pour demander conseil à l'organe de réglementation en cas de doute quant à la façon de procéder. L'organe de réglementation doit:

- offrir des publications faisant état en termes clairs des dispositions législatives applicables;
- organiser des séances de renseignements;
- répondre rapidement, de vive voix et par écrit, aux questions des organismes de bienfaisance;
- rencontrer les organismes de bienfaisance qui le demandent.

Les organismes de bienfaisance doivent être assurés de l'exactitude des renseignements obtenus auprès de l'organe de réglementation et doivent savoir qu'ils peuvent discuter franchement de leurs problèmes avec celui-ci. Nous proposons

[2] Ainsi, la législation oblige un organisme de bienfaisance à délivrer, aux fins de l'impôt, des reçus officiels renfermant certains renseignements. Or, cette exigence ne serait pas respectée si le reçu ne renfermait pas une indication selon laquelle il s'agit d'un reçu officiel aux fins de l'impôt sur le revenu. Elle ne serait pas respectée non plus si l'organisme commettait une erreur dans le montant du don indiqué sur un reçu ou si un employé surestimait le montant des dons sur deux reçus délivrés à l'intention de membres de sa famille. Par ailleurs, il y aurait une infraction du même genre si un organisme surestimait systématiquement le montant du don sur tous ses reçus pendant un certain nombre d'années, après avoir été avisé de mettre un terme à cette pratique. D'après nous, chacune de ces infractions exigerait une réponse différente de l'organe de réglementation.

que l'organe de réglementation élabore et diffuse une politique soulignant que son rôle consiste à aider les organismes de bienfaisance à se conformer à la loi. En outre, cette politique doit faire en sorte, dans la mesure permise par les pouvoirs discrétionnaires qui lui sont conférés, que l'organe de réglementation traite les organismes de bienfaisance avec indulgence lorsque ceux-ci lui font part de leurs problèmes et collaborent avec lui en vue de les régler.

Cependant, on ne peut pas s'attendre à ce que l'organe de réglementation soit le seul à assumer un rôle de soutien et d'information. Le secteur peut intervenir en créant des réseaux d'organismes de bienfaisance, de façon à permettre à ces derniers d'échanger leurs connaissances et à permettre aux plus expérimentés d'entre eux de donner des conseils à ceux qui le sont moins. Nous voyons également la nécessité d'offrir des cours sur le rôle des administrateurs et fiduciaires et sur le droit de la bienfaisance, dans les collèges communautaires ou autres établissements d'enseignement.

Commentaires entendus

L'information est un thème qui est revenu tellement souvent lors des consultations, que nous avons décidé de l'aborder plus longuement au chapitre 3. Lors des consultations, les participants ont souvent parlé du taux de roulement des membres des conseils d'administration d'organismes de bienfaisance et de la nécessité d'un processus d'information continu. Ils ont également insisté sur le fait que les renseignements devraient être faciles à obtenir et à comprendre, et bon nombre d'entre eux ont fait remarquer que le site Web de l'organe de réglementation serait l'endroit approprié pour fournir de l'information rédigée en termes simples.

Notre conclusion et nos recommandations

Nous avons déjà formulé des recommandations à propos de l'information au chapitre 3, mais nous pensons qu'il est utile de souligner l'importance de cet aspect dans le cadre d'un programme de l'observation en formulant ici d'autres recommandations distinctes.

Recommandations

57. L'organe de réglementation devrait mettre sur pied un programme d'information continu pour fournir aux organismes de bienfaisance et à leurs bénévoles les renseignements dont ils ont besoin pour respecter les exigences législatives.

58. L'organe de réglementation devrait réviser son site Web du point de vue d'une personne nouvelle dans le domaine et concevoir des modules d'information permettant de transmettre des renseignements essentiels dans des termes faciles à comprendre.

59. L'organe de réglementation devrait élaborer et diffuser une politique pour indiquer que son rôle consiste notamment à aider les organismes de bienfaisance à respecter les exigences législatives et à encourager l'observation volontaire en collaborant avec des organismes de bienfaisance pour résoudre les problèmes qui lui sont soumis.

Conclusion d'ententes de redressement : collaboration avec les organismes de bienfaisance dans le but de régler les problèmes

Outre l'information et le soutien, le programme de l'observation de l'organe de réglementation devrait prévoir la conclusion d'ententes[3] parmi ses principales mesures. Si on suppose que la quasi-totalité des organismes de bienfaisance veulent se conformer à la loi, ces ententes devraient être suffisantes pour régler les problèmes dans la grande majorité des cas.

L'objectif de base consiste à amener l'organe de réglementation et l'organisme de bienfaisance à s'entendre sur la nature du problème, sur la façon de le régler et sur la façon d'éviter qu'il se reproduise. La « nature du problème » vise les faits et l'application du droit à ces faits, ainsi que les causes du problème. Les solutions doivent varier en fonction des circonstances. En fait, les solutions ne sauraient être efficaces que si elles tiennent compte des circonstances particulières entourant chaque cas. Cette façon de faire s'inspire de la méthode utilisée aux États-Unis et représente un développement de la pratique actuelle de la Direction des organismes de bienfaisance, qui consiste à obtenir d'un organisme de bienfaisance une promesse écrite selon laquelle il corrigera le problème.

L'organe de réglementation et l'organisme de bienfaisance devraient considérer la conclusion d'ententes comme une activité conjointe de solution de problèmes. En mettant leurs ressources en commun, ils arriveront certainement à trouver des façons novatrices de régler un problème donné. Ils pourraient également, s'ils le jugent

[3] Voir la note 1 du présent chapitre.

nécessaire, recourir aux services d'un médiateur externe pour arriver à s'entendre. L'organe de réglementation devrait prendre en note les différentes solutions pour corriger et prévenir les problèmes, évaluer leur efficacité et dresser une liste des propositions pouvant être utilisées dans le cadre d'ententes ultérieures.

Nos conclusions et recommandations

Les participants au processus de consultation appuient fermement la conclusion d'ententes de redressement. L'une des questions qui a été soulevée est la question de savoir si de telles ententes pourraient prévoir un règlement financier. Or, d'après nous, les ententes conclues ne devraient pas prévoir un règlement financier. Un organisme de bienfaisance pourrait s'engager à faire certaines choses, notamment obtenir des conseils auprès de spécialistes dans le domaine de la comptabilité, qu'ils devraient payer, mais on ne devrait pas lui demander de verser un paiement à la Couronne ou à un autre organisme de bienfaisance. À notre avis, un tel paiement devrait être effectué uniquement dans le contexte d'une sanction prévue par le Parlement, dans la législation, et devrait être ouvert à l' examen du public. Compte tenu du déséquilibre entre les pouvoirs de l'organe de réglementation et ceux d'un organisme individuel, nous pensons qu'il y a trop de risques d'iniquité pour permettre la conclusion d'ententes confidentielles prévoyant un règlement financier.

Une des préoccupations soulevées réside dans la nécessité d'offrir un certain niveau de transparence dans le cas des ententes conclues, même s'il n'y a pas de règlement financier. Nous pensons que de telles ententes devraient demeurer confidentielles et ce, pour les raisons expliquées plus longuement plus loin dans le présent chapitre. Cependant, il nous est toujours apparu que la reddition de comptes était nécessaire dans ce domaine pour assurer la confiance du public. Par conséquent, nous recommandons non seulement que l'organe de réglementation inclue des renseignements à propos du programme dans son rapport annuel (sans pour autant mentionner les organismes de bienfaisance visés), mais également que le groupe consultatif ministériel surveille le recours à la conclusion d'ententes.

Recommandations

60. L'organe de réglementation devrait élaborer des politiques appuyant la conclusion d'ententes de redressement avec les organismes de bienfaisance qui ne respectent pas la loi, mais ne devrait pas permettre que ces ententes prévoient un règlement financier.

61. Le groupe consultatif ministériel devrait surveiller l'équité des politiques en matière de conclusion d'ententes.

Traitement réservé aux organismes de bienfaisance qui ne produisent pas de déclaration annuelle

La conclusion d'ententes permet de régler un problème concernant un organisme en particulier. Cependant, cette mesure n'est pas rentable si l'inobservation:

- se répète et ce, malgré les programmes d'information de l'organe de réglementation; et
- vise des questions de fait et de droit qui ne prêtent pas à interprétation.

L'omission de produire une déclaration annuelle de renseignements est un bon exemple de ce type d'inobservation. La loi prévoit la production d'une telle déclaration, et soit un organisme de bienfaisance la produit, soit il ne la produit pas. Chaque année, quelque 2 000 organismes de bienfaisance omettent de produire une déclaration et ce, en dépit d'un programme vigoureux de l'ADRC de révoquer l'enregistrement de ceux qui ne respectent pas cette exigence de la loi.

La seule sanction dont dispose actuellement l'ADRC pour assurer la production d'une déclaration annuelle est la révocation de l'enregistrement. Or, cette sanction semble trop sévère et difficile à administrer dans le cas des organismes de bienfaisance actifs. En effet, les organismes de bienfaisance visés doivent présenter une nouvelle demande d'enregistrement après que leur enregistrement a été révoqué. Cette mesure vise à faire en sorte que l'organisme respecte les normes en vigueur en matière d'enregistrement, mais elle utilise le processus de demande d'enregistrement à mauvais escient, à titre de sanction. De plus, le traitement des nouvelles demandes d'enregistrement impose un fardeau supplémentaire au système.

Nous proposons à l'organe de réglementation de recourir d'abord à la publicité, sans essayer de conclure une entente, en cas d'omission de produire une déclaration. Les pressions exercées par la collectivité locale après la publication des noms d'organismes fautifs rappelleront leurs obligations légales à ces derniers. Le nom des organismes visés pourrait être publié dans le site Web de l'organe de réglementation, dans un journal local, ou les deux.

L'organe de réglementation devrait téléphoner à l'organisme de bienfaisance et lui envoyer un avis par écrit au moins un mois avant que son nom soit publié. Aucune autre mesure ne serait prise si l'organisme produit sa déclaration avant la date indiquée dans l'avis. Par ailleurs, c'est l'organisme de bienfaisance qui serait tenu responsable s'il ne recevait pas cet avis parce qu'il a omis de communiquer un changement d'adresse ou de numéro de téléphone à l'organe de réglementation.

Pour ce qui est de l'organe de réglementation, il devrait assurer l'exactitude du système et procéder à de fréquentes mises à jour. Le nom d'un organisme de bienfaisance ayant omis de produire une déclaration de renseignements devrait idéalement être retiré de la liste dès le lendemain de la réception et de l'acceptation de sa déclaration. On devrait également adopter des procédures pour corriger rapidement les erreurs contenues dans la liste (et pour en faire part au public).

Si la publication du nom d'un organisme de bienfaisance ne permet pas de régler le problème, l'organe de réglementation peut décider d'avoir recours à des mesures d'exécution plus sévères.

Commentaires entendus

Notre proposition provisoire, c'est-à-dire la publication du nom des organismes de bienfaisance qui omettent de produire une déclaration annuelle afin d'encourager l'observation de cette exigence, a suscité énormément de commentaires. La plupart des participants ont appuyé cette proposition mais émis quelques réserves en raison du tort pouvant être causé à la réputation des organismes en cause. Certains pensent que la publication du nom des organismes de bienfaisance ayant omis de produire une déclaration annuelle dans les journaux locaux coûterait cher, alors que d'autres pensent que les organismes qui omettent de produire une déclaration n'incluraient pas ceux qui consultent périodiquement le site Web de l'organe de réglementation si les listes y étaient publiées.

Nous avons également reçu d'autres suggestions quant au traitement devant être réservé aux organismes de bienfaisance qui omettent de produire une déclaration. L'une de ces suggestions consiste à exiger des frais de la part des organismes de bienfaisance qui présentent une nouvelle demande d'enregistrement après avoir perdu leur enregistrement parce qu'ils avaient omis de produire une déclaration annuelle. Les répondants pensent qu'une sanction pécuniaire serait plus efficace que la nécessité de présenter une nouvelle demande d'enregistrement pour encourager les organismes de bienfaisance à produire leurs déclarations à temps.

Nos conclusions et recommandations

Tout compte fait, nous pensons que l'approche idéale consiste, pour l'organe de réglementation, à fournir une liste des organismes de bienfaisance qui ne respectent pas la loi dans son site Web et à indiquer qu'il a l'intention de révoquer leur enregistrement à moins que ces derniers produisent une déclaration avant une date précise. Cette liste serait rendue publique mais elle aurait moins de chance de se retrouver dans les mains du grand public et causerait donc moins de tort aux organismes de bienfaisance. Par ailleurs, cette mesure permettrait de faire en sorte que les personnes qui désirent appuyer un organisme de bienfaisance puissent vérifier les habitudes de cet organisme en matière de production de déclarations et conférerait aux groupes de coordination et à d'autres personnes intéressées le moyen d'alerter les organismes qui risquent de perdre leur enregistrement.

Nous sommes d'accord que des frais pour la présentation d'une nouvelle demande d'enregistrement encourageraient également les organismes de bienfaisance à produire leur déclaration à temps. Par conséquent, nous proposons qu'une nouvelle demande d'enregistrement soit accompagnée d'un paiement de 500 $. Nous conférerions à l'organe de réglementation le pouvoir discrétionnaire d'abolir une partie ou la totalité de ces frais lorsqu'il le juge approprié.

Recommandations

62. L'organe de réglementation devrait inclure dans son site Web une liste des organismes de bienfaisance qui risquent des sanctions parce qu'ils ont omis de produire leur déclaration annuelle.

63. Les organismes de bienfaisance qui présentent une nouvelle demande d'enregistrement après avoir fait l'objet d'une révocation de leur enregistrement parce qu'ils avaient omis de produire leur déclaration annuelle devraient être tenus d'y joindre un paiement de 500 $, et l'organe de réglementation devrait pouvoir abolir ces frais, en tout ou en partie, lorsqu'il le juge approprié.

Sanctions intermédiaires : pénalités et mesures incitatives pour assurer l'observation

Nous proposions, dans notre rapport provisoire, trois types de sanctions intermédiaires, soit:

1. la suspension du statut de « donataire reconnu » conféré à un organisme de bienfaisance en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Pendant cette suspension:
   - l'organisme de bienfaisance ne pourrait pas délivrer de reçus d'impôt pour les dons qu'il reçoit;
   - d'autres organismes de bienfaisance ne pourraient pas lui faire de dons;
   - quelqu'un qui fait don à l'organisme ne pourra pas réclamer un crédit d'impôt en fonction de ce don;

2. une sanction pécuniaire pouvant être infligée à un organisme ayant temporairement perdu son exemption fiscale. L'impôt maximal à payer équivaudrait à 5 % des recettes de l'organisme pour l'année précédente[4] dans le cas d'une première infraction et à 10 % de ses recettes dans le cas des infractions suivantes;

3. une sanction pécuniaire pouvant être infligée à des particuliers associés à un organisme de bienfaisance dans certains cas, notamment s'ils ont obtenu un avantage inapproprié en raison de l'influence qu'ils exercent sur l'organisme ou s'ils ont approuvé, en toute connaissance de cause, des dépenses non engagées à des fins de bienfaisance. Nous proposions, dans notre rapport provisoire, un impôt équivalant au montant de l'avantage ou de la dépense, plus 25 %.

Nous croyions que différentes sanctions sont nécessaires pour régler différents problèmes. Ainsi, une sanction pécuniaire n'a aucun effet sur un organisme de bienfaisance qui n'a pas d'argent. De même, il ne servirait à rien de suspendre le

[4] Dans notre rapport provisoire, il était question de « revenu ». Cependant, comme on nous l'a fait remarquer lors des consultations, le terme approprié est « recettes ».

statut de donataire reconnu d'une fondation qui ne délivre plus de reçus aux fins de l'impôt. Et si les responsables sont des particuliers plutôt qu'un organisme, nous proposions dans notre rapport provisoire que la sanction leur soit infligée à eux plutôt qu'à l'organisme. Comme indiqué ci-après, nous avons réexaminé le troisième type de sanction après le processus de consultation.

La suspension du statut de donataire reconnu est une nouvelle sanction qui présente un certain nombre d'avantages, principalement celui de cadrer logiquement dans un régime réglementaire fédéral fondé sur la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Cette sanction est toutefois difficile à appliquer.

L'organe de réglementation devrait d'abord faire connaître le nom des organismes de bienfaisance dont le statut de donataire reconnu a été suspendu et en aviser les donateurs éventuels et les autres organismes de bienfaisance qui lui versent des fonds. Une telle mesure amènerait la collectivité à surveiller la situation et permettrait aux donateurs et aux autres organismes de bienfaisance de vérifier rapidement le statut des organismes de bienfaisance auxquels ils envisagent de faire des dons. L'organisme visé devrait également informer ses donateurs et les organismes de bienfaisance qui lui versent des fonds de la suspension de son statut avant d'accepter un don.

L'organe de réglementation devrait également envisager la possibilité d'exercer un contrôle sur les reçus d'impôt. En fait, un tel contrôle devrait être exercé s'il est possible de le faire. Le terme « contrôle » signifie que l'organe de réglementation serait en mesure de retracer les organismes qui délivrent des reçus et de les empêcher de le faire si leur statut de donataire reconnu a été suspendu[5] Un tel système permettrait également de régler les problèmes que causent actuellement à l'ADRC les faux reçus délivrés par des groupes qui n'ont jamais été enregistrés et les organismes dont l'enregistrement a été révoqué mais qui continuent néanmoins de délivrer des reçus.

On pourrait renforcer cette sanction en infligeant une amende aux organismes de bienfaisance qui continuent de délivrer des reçus aux fins de l'impôt même si leur statut de donataire reconnu a été suspendu. L'organe de réglementation pourrait aussi procéder à la révocation de l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance dont le statut de donataire reconnu a été suspendu mais qui continue néanmoins de délivrer des reçus en dépit des avertissements.

L'organisme visé aurait 60 jours[6] après avoir été informé de l'intention de l'organe de réglementation de suspendre son statut pour entreprendre un recours. S'il décidait de ne rien faire, la suspension prendrait effet au début du premier trimestre suivant l'expiration de ce délai.

[5] Différents mécanismes de contrôle ont été proposés. Ainsi, dans le cas des reçus sur support papier, l'organe de réglementation pourrait produire lui-même des carnets de reçus en blanc ou confier l'impression de tels reçus à une entreprise spécialisée (comme les banques le font pour les carnets de chèques). Pour ce qui est des reçus électroniques, on pourrait faire passer les transactions par une « porte » contrôlée par l'organe de réglementation.

[6] Nous avions proposé initialement un délai de 30 jours mais on nous a fait remarquer, lors des consultations, qu'un tel délai n'était pas suffisant pour permettre à un organisme de bienfaisance de prendre une décision de ce genre. Nous proposons donc qu'un organisme ait un délai de 60 jours pour prendre une décision.

Sanctions pécuniaires infligées aux organismes de bienfaisance. Du point de vue conceptuel, ce type de sanction découle de la perte de l'exemption fiscale. Nous croyons cependant que les revenus et dépenses d'un organisme de bienfaisance sont différents de ceux des autres entités assujetties à l'impôt. Ainsi, il serait difficile, pour un organisme de bienfaisance, de déduire des sommes importantes au titre des dépenses engagées dans le but de gagner un revenu, c'est pourquoi nous suggérons que l'impôt maximal à payer soit fixé à 5 % des recettes de toutes provenances de l'organisme pour l'année précédente. L'impôt à payer ne dépasserait pas 5 % même si l'organisme a commis plusieurs actes d'inobservation. Si, toutefois, l'organisme répète par la suite les mêmes types d'inobservation, l'impôt maximal à payer pourrait être porté à 10 %.

Un organisme de bienfaisance disposerait de 60 jours après avoir été informé de l'intention de l'organe de réglementation de lui infliger une sanction pécuniaire pour décider d'entreprendre un recours. Si l'organisme décidait de ne pas interjeter appel, la sanction devrait être exigible au début du premier trimestre suivant l'expiration du délai de 60 jours. La sanction serait payable par versements trimestriels; ainsi, dans le cas d'une sanction totale de 10 000 $, une somme de 2 500 $ serait exigible au début de chaque trimestre.

Nous voulons éviter, dans la mesure du possible, que les bénéficiaires des organismes de bienfaisance soient lésés par les sanctions pécuniaires, c'est pourquoi nous suggérons que le produit des sanctions soit utilisé à des fins de bienfaisance. Il existe différentes façons de le faire. Ainsi, l'organe de réglementation pourrait demander à un tribunal de préciser à quelles fins les sommes en question devraient être utilisées. Le tribunal choisirait alors un ou plusieurs organismes de bienfaisance de la même région de l'organisme sanctionné et ayant des fins semblables. Cette façon de procéder est probablement trop complexe pour être utilisée dans les cas où les montants en cause sont relativement peu élevés. Par conséquent, si le montant en jeu est inférieur à 1 000 $, nous proposons que la sanction soit simplement payable au gouvernement du Canada.

Sanctions pécuniaires infligées à des particuliers. Les mesures actuellement prévues dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour encourager l'observation ne sont pas toujours efficaces pour assurer l'observation dans le cas des particuliers qui exercent une grande influence sur les affaires d'un organisme de bienfaisance enregistré. Si la loi prévoyait la possibilité d'infliger des sanctions pécuniaires aux administrateurs, aux fiduciaires et à certains employés d'un organisme de bienfaisance, l'organe de réglementation disposerait d'une plus grande variété de sanctions efficaces visant des particuliers et des organismes de bienfaisance. En outre, ces sanctions éviteraient de priver de fonds l'organisme lui-même.

Les sanctions pécuniaires pouvant être infligées à des particuliers n'ont pas pour but de remplacer le *Code criminel*. Si un crime a été commis, il devrait y avoir une poursuite en conséquence. En fait, les sanctions pécuniaires visant des particuliers pourraient être utiles dans certains cas précis. À titre d'exemple, un gestionnaire d'un organisme

de bienfaisance est également propriétaire d'une société de collecte de fonds à laquelle l'organisme de bienfaisance alloue un contrat, puis des fonds sont recueillis pour le compte de l'organisme mais la société en conserve la quasi-totalité. On peut penser aussi au cas d'un organisme de bienfaisance dont le statut de donataire reconnu a été suspendu mais qui continue néanmoins de délivrer des reçus aux fins de l'impôt et dont les administrateurs ne font rien pour remédier à la situation.

De façon générale, nous pensons que seuls les particuliers qui ont participé à l'activité reprochée, y ont consenti ou ont été négligents devraient être pénalisés. Les sanctions pourraient être basées sur la valeur des fonds indûment déboursés, majorée d'un montant équivalant à 25 % de ces fonds.

Les particuliers visés auraient 60 jours après avoir été avisés de l'intention de l'organe de réglementation de leur infliger une sanction pécuniaire pour entreprendre un recours. S'ils décidaient de ne pas interjeter appel, la sanction serait payable en entier à l'expiration du délai de 60 jours.

Tout comme dans le cas des sanctions pécuniaires infligées à des organismes de bienfaisance, nous proposons que toute sanction de plus de 1 000 $ infligée à des particuliers soit réutilisée à des fins de bienfaisance. Si, toutefois, un organisme a été lésé par les actes des particuliers sanctionnés, il devrait pouvoir demander à un tribunal que le montant de la sanction lui soit versé. L'organe de réglementation pourrait contester une telle demande s'il était en mesure de prouver que l'organisme de bienfaisance a fait preuve de négligence ou qu'il est en partie responsable de l'inobservation.

Choix de la sanction intermédiaire. Nous avons conclu que c'est l'organe de réglementation qui devrait être responsable du choix de la sanction devant être infligée. La sanction la plus appropriée dans les circonstances sera souvent évidente. Si l'organe de réglementation hésite entre la suspension du statut de donataire reconnu et une sanction pécuniaire, nous lui suggérons d'opter pour la suspension parce que celle-ci ne prive pas l'organisme de fonds qu'il a déjà recueillis auprès du public.

Nous suggérons également de permettre à l'organe de réglementation d'infliger plus d'une sanction intermédiaire à la fois. Il est certainement possible d'imaginer des cas où un organisme de bienfaisance et des particuliers sont tout aussi responsables de l'inobservation. Il peut même y avoir de rares cas où la suspension du statut de donataire reconnu de l'organisme de bienfaisance et une sanction pécuniaire seraient appropriées. C'est le cas, notamment, si l'organisme a déjà fait l'objet d'une suspension pour avoir utilisé de façon abusive son privilège de délivrer des reçus aux fins de l'impôt et qu'il récidive.

Application de la sanction intermédiaire. Les sanctions intermédiaires peuvent être utilisées à deux fins, soit à titre de mesure incitative pour encourager l'observation et à titre de pénalité.

Dans le premier cas, les sanctions intermédiaires visent à inciter les organismes de bienfaisance à se conformer à la loi. Un organisme de bienfaisance pourrait échapper totalement à une sanction s'il réussit à convaincre l'organe de réglementation qu'il avait déjà réglé le problème au moment où la sanction a pris effet. Une sanction qui a pris effet ne peut être levée qu'à partir du moment où l'organisme se conforme à la loi, à défaut de quoi elle reste en vigueur pendant un an.

Nous croyons que les sanctions intermédiaires devraient être utilisées **à titre de pénalité** dans les cas suivants:

- dans les cas de récidive, lorsque les mesures prises pour faire comprendre à l'organisme de bienfaisance qu'il doit respecter la loi doivent être renforcées;
- lorsque le tort causé aux bénéficiaires ou l'atteinte à la confiance du public dans le secteur ne peuvent être réparés;
- lorsque le statut d'organisme de bienfaisance enregistré a été utilisé de manière abusive, à des fins personnelles ou pour frauder le Trésor public.

Une sanction infligée à un organisme à titre de pénalité resterait en vigueur pendant un an. Même si l'organisme règle ses problèmes au cours de l'année, il ne serait pas possible d'y échapper.

Recours. Les procédures décrites au chapitre 5 en ce qui a trait aux appels visant les décisions relatives à l'enregistrement et à la révocation de l'enregistrement s'appliqueraient également aux décisions prises par l'organe de réglementation en vue d'infliger des sanctions intermédiaires. Les particuliers et les organismes de bienfaisance touchés pourraient demander un réexamen administratif interne puis interjeter appel devant un tribunal. En agissant ainsi, ils retarderaient l'exécution des sanctions.

Nous nous inquiétons un peu que ces recours soient utilisés pour retarder indûment l'application de sanctions justifiées. Nos préoccupations sont toutefois apaisées dans une certaine mesure par le fait que les particuliers et organismes touchés doivent, dans tous les cas, faire part de leur intention de s'opposer aux sanctions proposées dans un délai de 60 jours et que le réexamen administratif interne doit être effectué dans un délai de 60 jours, à moins que les deux parties s'entendent pour prolonger ce délai. En outre, comme nous le verrons plus loin, l'organe de réglementation aurait la possibilité de demander une injonction à un tribunal si l'inobservation d'un particulier ou d'un organisme de bienfaisance cause un tort irréparable.

Commentaires entendus

Suspension du statut de donataire reconnu. Certains s'opposent à cette sanction intermédiaire parce qu'elle risque d'avoir des répercussions trop graves pour un organisme. Cependant, deux groupes cadres estiment que l'empressement des citoyens à appuyer une cause malgré l'absence de reçus aux fins de l'impôt et l'existence de réserves permettrait à un organisme de poursuivre ses opérations durant la période de suspension. Un nombre relativement plus élevé de participants ont appuyé cette proposition de façon inconditionnelle. Cependant, la majorité des participants reconnaissent que cette sanction présente un avantage sur le plan conceptuel mais ils ont des questions et des doutes quant à sa faisabilité sur le plan administratif.

Suspension de l'exemption fiscale. Les opinions sont partagées en ce qui a trait à cette sanction. La plupart de ceux qui s'y opposent pensent que ses répercussions pourraient s'avérer trop graves. Une fois de plus, certains groupes cadres estiment que les réserves d'un organisme de bienfaisance lui permettraient de poursuivre ses opérations malgré la suspension.

Un observateur a adopté un point de vue différent et fait remarquer que même 5 % des revenus ne permettraient pas nécessairement de compenser le montant obtenu par un organisme de bienfaisance après avoir enfreint une exigence législative, notamment en exploitant une activité commerciale non complémentaire.

Certains observateurs se demandent si le gouvernement fédéral pourrait ou devrait « imposer » les subventions gouvernementales et pensent que seuls les revenus ayant donné lieu à la délivrance de reçus devraient être assujettis à l'impôt.

L'idée de réutiliser les fonds obtenus en vertu du régime fiscal à des fins de bienfaisance a été appuyée à l'unanimité. Certains ont même suggéré que tous les montants soient traités de la même façon et non pas seulement les montants de plus de 1 000 $ comme nous l'avons proposé. Nous n'avons pas indiqué de quelle façon ces fonds devraient être réutilisés, mais environ un tiers des participants pensent qu'ils devraient être versés au fonds proposé au chapitre 5 pour subventionner certains appels.

Sanctions pécuniaires infligées à des particuliers. Nous avons demandé spécifiquement, lors des consultations, si nous devrions également recommander une sanction pécuniaire dans le cas des particuliers qui utilisent leur influence de façon abusive dans le cadre des opérations d'un organisme de bienfaisance.

Les opinions à ce sujet sont extrêmement partagées. Les opposants prétendent:

- qu'une telle mesure aurait une incidence défavorable sur la capacité d'un organisme de bienfaisance de recruter des bénévoles et des employés;
- que d'autres textes de loi (notamment le *Code criminel*) renferment déjà des dispositions appropriées en cas d'abus;

- qu'il serait difficile de prévoir une disposition législative et que celle-ci serait difficile à appliquer;
- que la vérification des abus incombe principalement aux organismes de bienfaisance et à la collectivité.

Malgré tout, un nombre égal de participants ont appuyé la proposition, soit de façon inconditionnelle, soit de façon conditionnelle, notamment en cas de possibilité d'une défense basée sur la diligence raisonnable. Nous avons reçu relativement peu d'orientation quant au type de comportement qui devrait donner lieu à une sanction pécuniaire à l'endroit d'un particulier. Bon nombre de questions ont été soulevées, notamment quant à la façon de déterminer ce qui constitue un avantage acceptable et ce qui constitue un avantage inacceptable, ainsi que la façon de répartir les responsabilités entre les employés à temps plein et les bénévoles membres du conseil d'administration.

Nos conclusions et recommandations

La **suspension du statut de donateur reconnu** doit donner lieu à la mise en œuvre d'un système qui permettrait à l'organe de réglementation d'assurer un suivi quant à la délivrance de reçus officiels aux fins de l'impôt. Il va sans dire qu'un tel système ne devrait pas imposer un fardeau injustifié à la vaste majorité des organismes de bienfaisance qui respectent la loi. Si, toutefois, un tel système pouvait être mis sur pied, il permettrait de régler un certain nombre de problèmes en matière d'observation, notamment :

- l'absence de production de déclarations annuelles (pas de déclaration, pas de reçus aux fins de l'impôt);
- les campagnes de financement trompeuses (dont il est question ci-après).

Par conséquent, nous réitérons notre recommandation initiale, c'est-à-dire que l'organe de réglementation devrait poursuivre ses recherches en vue de la conception d'un tel système et exiger qu'un rapport sur le sujet soit soumis au groupe consultatif ministériel d'ici deux ans.

Nous croyons toujours que cette sanction devrait être adoptée sans tarder dans le cas d'un système permettant de contrôler les reçus. Nous avons proposé des mesures de rechange que l'organe de réglementation pourrait prendre en vue de promouvoir le respect de la sanction. Il reste un certain nombre de problèmes techniques à régler, mais ceux-ci ne semblent pas insurmontables.

Nous continuons de considérer la **suspension de l'exemption fiscale** comme une composante essentielle d'un programme de sanctions intermédiaires. Les organismes de bienfaisance qui ne s'adonnent pas à de nombreuses activités de financement seraient peu touchés si on suspendait leur statut de donataire reconnu. Cependant, la suspension de l'exemption fiscale les toucherait davantage. Nous tenons également à ajouter que l'organe de réglementation devrait tenir compte du montant qu'un organisme peut raisonnablement payer au moment d'élaborer des politiques quant au niveau d'imposition.

Nous nous rendons compte qu'un organisme de bienfaisance qui ne respecte pas les règles applicables peut parfois avoir plus à gagner qu'à perdre en vertu de notre proposition provisoire. Par conséquent, nous proposons que l'impôt soit établi en fonction du pourcentage des recettes totales, plus un montant pouvant atteindre 100 % des recettes obtenues par suite du non-respect des exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Pour ce qui est de la suggestion voulant que seuls les revenus ayant donné lieu à la délivrance de reçus soient imposables, l'une des principales raisons de cette sanction consiste à prévoir un mécanisme efficace pour dissuader les organismes qui font appel à des sources de revenu autres que les dons. Nous tenons à signaler également que cette proposition ne consiste pas à imposer les subventions gouvernementales mais plutôt les organismes de bienfaisance. Par ailleurs, nous estimons qu'il est du ressort de la *Loi de l'impôt sur le revenu* de déterminer quels organismes devraient et ne devraient pas être exonérés d'impôt.

Nous continuons de croire que la réaffectation des fonds à des fins de bienfaisance devrait s'appliquer uniquement aux montants de plus de 1 000 $. Nous considérons que la procédure est probablement trop complexe pour les montants relativement peu élevés. Cependant, nous convenons que les montants destinés à des fins de bienfaisance devraient continuer d'être utilisés à de telles fins, c'est pourquoi nous pensons que la question devrait être révisée après la mise en œuvre de la procédure.

Nous ne proposions pas, dans notre rapport provisoire, un mécanisme précis pour réaffecter les fonds à des fins de bienfaisance. Cependant, nous ne pensons pas qu'ils doivent être versés au fonds d'appel, étant donné que cette mesure ne respecte pas les fins pour lesquelles les fonds ont été reçus initialement. En fait, nous proposons que le montant soit transmis à l'organe de réglementation, qui l'utiliserait pour un ou plusieurs des organismes de bienfaisance existants choisis par l'organisme initial en vertu de sa clause de dissolution et approuvés par l'organe de réglementation. Le consentement de l'organe de réglementation est nécessaire pour veiller à ce que le montant soit transmis à un organisme de bienfaisance non lié n'ayant pas de problème d'observation. Si l'organe de réglementation et l'organisme de bienfaisance n'arrivent pas à s'entendre, l'organe de réglementation devrait alors soumettre l'affaire à un tribunal.

Nous ne sommes pas prêts à recommander l'adoption de **sanctions pécuniaires à l'endroit de particuliers** au Canada. Les consultations ont soulevé un certain nombre de questions restées sans réponse, et les opinions étaient extrêmement partagées. De même, les États-Unis ont eu de la difficulté à appliquer des sanctions en ce qui a trait aux avantages excessifs. Nous pensons toujours que de telles sanctions pourraient s'avérer utiles, mais il faudrait d'abord préciser davantage le type d'abus visé.

Recommandations

64. En supposant qu'on mette sur pied le système de recours adéquat que nous avons proposé, la suspension du statut de donataire reconnu devrait être adoptée comme sanction intermédiaire, et on devrait exiger que les organismes de bienfaisance visés soient tenus d'informer leurs donateurs et les autres organismes de bienfaisance de son statut avant d'accepter des dons.

65. L'organe de réglementation devrait effectuer des recherches pour déterminer la faisabilité d'un système permettant de contrôler la délivrance de reçus officiels aux fins de l'impôt et faire part de ses constatations au groupe consultatif ministériel d'ici deux ans.

66. En supposant qu'on mette sur pied le système de recours adéquat que nous avons proposé, la suspension de l'exemption fiscale devrait être adoptée comme sanction intermédiaire, et le taux d'imposition maximal devrait être de 5 % des recettes de toutes provenances de l'organisme de bienfaisance pour l'année précédente ou de 10 % de ce montant dans le cas des récidivistes, plus un montant pouvant atteindre 100 % des recettes découlant d'activités allant à l'encontre des exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu.*

67. Les fonds découlant de la suspension de l'exemption fiscale (qui représentent plus de 1 000 $) devraient être réutilisés à des fins de bienfaisance, après le transfert de l'organe de réglementation à un autre organisme de bienfaisance convenu par l'organe de réglementation et l'organisme faisant l'objet d'une suspension, conformément à la clause de dissolution de ce dernier ou conformément à une ordonnance d'un tribunal.

68. Les sanctions intermédiaires ne devraient pas inclure les sanctions pécuniaires infligées à des particuliers pour le moment.

Révocation de l'enregistrement

À notre avis, la révocation de l'enregistrement devrait être utilisée en dernier recours, lorsque toutes les autres mesures d'exécution se sont révélées vaines ou lorsque l'inobservation est particulièrement grave et qu'il est impossible d'y remédier.

Les recours suivraient la procédure décrite au chapitre 5 en cas de révocation de l'enregistrement.

Nous croyons cependant que l'impôt de révocation actuel pose problème. En effet, cet impôt est injuste à cause de son incidence disproportionnée sur certains organismes de bienfaisance, selon la source de financement et le type d'éléments d'actif qu'ils possèdent. En outre, il ne permet que dans une faible mesure d'atteindre le but visé, c'est-à-dire éviter que les dons appuyés par une aide fiscale soient utilisés à des fins autres que des fins de bienfaisance. Nous avons envisagé différentes façons de réviser cet impôt, mais aucune ne nous a paru satisfaisante.

Nous croyons plutôt que l'approche idéale est celle qui est recommandée par la Commission de réforme du droit de l'Ontario dans son *Report on the Law of Charities* (1996, p. 378) :

> [TRADUCTION] Si la révocation de l'enregistrement est utilisée comme sanction, la totalité de la pénalité fiscale devrait être infligée de façon à assurer autant que possible la conformité avec le droit provincial. De plus, [l'ADRC] devrait pouvoir procéder à la confiscation ou à la mise sous séquestre provisoire. Dans les deux cas – révocation de l'enregistrement et confiscation provisoire –, [l'ADRC] devrait céder son pouvoir le plus tôt possible aux autorités provinciales compétentes.

Les dispositions concernant les « révocations volontaires » devraient être maintenues à peu près telles quelles. On parle de révocation volontaire quand un organisme de bienfaisance enregistré demande la révocation de son enregistrement parce qu'il met fin à ses activités. Ses éléments d'actif devraient alors être traités conformément à la clause de dissolution contenue dans ses documents constitutifs. Les clauses de ce genre sont vérifiées avant l'enregistrement pour veiller à ce que les éléments d'actif qui restent, le cas échéant, continuent d'être utilisés à des fins de bienfaisance. Malgré tout, l'organisme de bienfaisance devrait être tenu de produire une déclaration auprès de l'organe de réglementation pour montrer qu'il a disposé de ses éléments d'actif de manière appropriée. En cas de doute à cet égard, l'organe de réglementation pourrait demander à un tribunal d'émettre une ordonnance pour assurer l'aliénation appropriée des éléments d'actif.

Il est regrettable qu'un organe de réglementation du secteur des organismes de bienfaisance ait aussi à l'occasion affaire à des personnes qui sont loin d'être honnêtes et dont les actes risquent de ternir la réputation de tout le secteur. Lorsqu'il est informé d'un problème potentiellement grave (notamment au moyen d'un appel de la police locale), l'organe de réglementation doit s'efforcer de recueillir des éléments de preuve démontrant que l'inobservation est tellement grave qu'elle justifie la révocation de l'enregistrement. Il arrive souvent que l'organisme n'ait rien fait qui est une infraction manifeste de la loi; il a simplement recueilli des fonds auprès du public.

Le premier cas d'inobservation évidente survient lorsque l'organisme ne respecte pas son contingent des versements, ce qui se produit habituellement 30 mois environ après son enregistrement. Si on ajoute les différents délais prévus pour les avis et la fixation d'une date d'audience, il peut s'écouler une autre année. C'est généralement à ce stade que l'organisme disparaît (avec l'argent qu'il a recueilli). Il présente ensuite une nouvelle demande sous un autre nom et nomme de nouveaux administrateurs, de sorte que la demande n'éveille aucun soupçon.

Pour faire face à de telles situations, il pourrait s'avérer utile d'ajouter un nouveau motif de révocation de l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance : l'obtention de l'enregistrement sur la foi de renseignements faux ou trompeurs fournis par l'organisme dans sa demande d'enregistrement. Cette mesure encouragerait tout le

monde à prendre le processus de demande au sérieux, mais elle vise spécifiquement les organismes qui utilisent une petite partie seulement des fonds recueillis auprès du public à des fins de bienfaisance, ou qui utilisent tous ces fonds à d'autres fins, et dont la demande d'enregistrement induit en erreur à la fois le public et l'organe de réglementation. Si cette mesure était adoptée, l'organe de réglementation n'aurait pas besoin de démontrer le non-respect des conditions d'enregistrement : il n'aurait qu'à prouver que l'enregistrement a été obtenu sur la foi de faux renseignements. L'organisme visé disposerait ensuite des recours habituels.

Il arrive parfois qu'une personne à l'origine de l'inobservation d'un organisme de bienfaisance soumette une nouvelle demande d'enregistrement à l'organe de réglementation. Il est normal qu'une telle demande éveille les soupçons de l'organe de réglementation, mais ce dernier n'a pas nécessairement de raison de la rejeter. Le deuxième organisme fait également preuve d'inobservation et son enregistrement finit par être révoqué. On pourrait éviter une telle situation en refusant ou en révoquant l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance si une personne occupant un poste d'influence au sein de celui-ci a été reconnue coupable, au cours des cinq années antérieures, d'une fraude impliquant un organisme de bienfaisance enregistré ou si elle a fait l'objet d'une sanction pécuniaire dont il a été question précédemment.

Commentaires entendus

Les participants sont d'accord avec notre conclusion provisoire selon laquelle la révocation de l'enregistrement devrait rester la sanction ultime pouvant être imposée par l'organe de réglementation. Pour ce qui est de l'impôt de révocation, les commentaires ont été peu nombreux. Environ la moitié des participants ont appuyé notre adhésion provisoire de la proposition de la Commission de réforme du droit de l'Ontario dans son rapport intitulé *Report on the Law of Charities*. D'autres estiment que cette procédure est trop complexe et opteraient plutôt pour la distribution des éléments d'actif en fonction de la clause de dissolution de l'organisme ou pour leur inclusion dans un fonds d'appel ou leur versement à une fondation pour venir en aide à l'ensemble des organismes de bienfaisance.

La première mesure que nous avons proposée pour déceler les activités de financement trompeuses n'a pas soulevé d'opposition (l'inclusion de données fausses ou qui induisent en erreur dans la demande d'enregistrement constituerait un motif de révocation de l'enregistrement). Deux participants ont fait remarquer qu'on trouve déjà une mesure équivalente dans d'autres parties de la *Loi de l'impôt sur le revenu*[7].

Presque tous les participants sont entièrement d'accord avec notre deuxième proposition, c'est-à-dire qu'une personne occupant un poste d'influence au sein d'un organisme de bienfaisance ne devrait pas, au cours des cinq années antérieures,

[7] Voir, par exemple, les paragraphes 125.4(6) et 125.5(6) dans le cas des productions cinématographiques (« une omission ou un énoncé inexact... en vue d'obtenir le certificat ») et le paragraphe 149.1(6.5) dans le cas des organismes de services nationaux dans le domaine des arts (« les renseignements fournis en vue d'obtenir la désignation contenaient un énoncé inexact »).

avoir été reconnue coupable de fraude impliquant un organisme de bienfaisance ou avoir fait l'objet d'une sanction financière imposée à un particulier et dont il était question dans le rapport provisoire. Certains sont même allés plus loin et ils ont proposé diverses mesures supplémentaires, notamment une base de données publique sur les particuliers non admissibles. Quelques participants ont proposé de s'inspirer des commissions des valeurs mobilières pour interdire à des personnes ayant fait preuve d'un manquement à l'éthique de travailler au sein d'autres organismes de bienfaisance.

Nos conclusions et recommandations

Nous réitérons notre recommandation initiale, c'est-à-dire le maintien de la révocation de l'enregistrement comme sanction ultime pouvant être infligée à un organisme reconnu coupable d'inobservation. Nous réitérons également la nécessité de réviser l'impôt de révocation, bien que nous sachions que plus de recherches s'imposent dans ce domaine. Cependant, nous maintenons le bien-fondé de la proposition de la Commission de réforme du droit de l'Ontario, principalement parce qu'elle tient compte du fait que les biens d'organismes de bienfaisance relèvent des provinces.

Nous réitérons également notre suggestion voulant que l'obtention de l'enregistrement au moyen de données fausses ou trompeuses devrait constituer un nouveau motif de révocation de l'enregistrement.

Cependant, nous avons révisé notre proposition consistant à interdire l'enregistrement des organismes de bienfaisance au sein desquels certains particuliers non admissibles occupent un poste d'influence. Ce n'est pas simplement que nous recommandons le rejet d'une des mesures proposées pour considérer un particulier comme une personne non admissible (c'est-à-dire que le particulier a fait l'objet d'une sanction pécuniaire). En fait, nous nous interrogeons de plus en plus à propos de l'équité d'une mesure qui permettrait au fédéral d'interdire à certaines personnes de travailler au sein d'organismes de bienfaisance ou d'y effectuer du bénévolat. Nous ne pensons pas que les pouvoirs du fédéral s'appliquent à des mesures semblables au retrait du privilège de négociation par une commission des valeurs mobilières. Nous proposons plutôt d'offrir à l'organe de réglementation les moyens de régler le problème plus directement (voir la section du présent chapitre portant sur les ordonnances).

Recommandations

69. La révocation de l'enregistrement devrait rester la sanction ultime pouvant être infligée par l'organe de réglementation, mais l'impôt de révocation devrait être révisé conformément aux principes exposés par la Commission de réforme du droit de l'Ontario dans son rapport intitulé *Report on the Law of Charities*.

70. On devrait prévoir un nouveau motif de révocation de l'enregistrement, soit l'obtention de l'enregistrement au moyen de données fausses ou trompeuses.

Cas spécial : annulation de l'enregistrement

Il y a deux autres questions connexes qu'il est préférable d'examiner séparément. La première concerne l'annulation de l'enregistrement, c'est-à-dire qu'on fait comme si l'enregistrement n'avait jamais été accordé. Tout organe de réglementation a le pouvoir d'annuler une décision prise par erreur. Cependant, il serait souhaitable de prévoir clairement, dans la loi (ou dans la réglementation), les cas où l'annulation serait justifiée, afin de prévoir un fondement législatif pour la pratique de l'ADRC consistant à ne pas exiger de l'organisme ou des donateurs qu'ils remettent les avantages fiscaux obtenus avant que l'erreur ne soit décelée. La loi (ou la réglementation) pourrait également prévoir un mécanisme de recours.

En cas d'annulation, nous proposons de maintenir la pratique actuelle consistant à ne pas exiger l'impôt de révocation (ou la mesure le remplaçant).

Nous proposons que l'annulation de l'enregistrement soit possible lorsque celui-ci a été approuvé:

- soit par suite d'une erreur administrative;
- soit par suite d'une demande présentée par erreur.

Citons, à titre d'exemple du deuxième cas, une entité subordonnée ayant obtenu par erreur des documents constitutifs indépendants et présentant une demande d'enregistrement sur la foi de ces documents alors que la constitution de la société mère ne permet pas la création d'unités indépendantes.

Dans les faits, les annulations se font avec le consentement des organismes visés et il pourrait s'avérer souhaitable d'inclure cette exigence dans la loi. Si, toutefois, l'organisme n'est pas d'accord avec l'évaluation de l'organe de réglementation selon laquelle il n'est pas et n'a jamais été un organisme de bienfaisance, il ne dispose actuellement d'aucun recours direct[8]. L'organisme devrait pouvoir utiliser le système de recours pour démontrer qu'il est bel et bien un organisme de bienfaisance.

Tous les organismes visés par une révocation de l'enregistrement devraient également être autorisés à utiliser le système de recours pour démontrer que leur enregistrement ne devrait pas être révoqué mais plutôt annulé, au motif qu'ils n'ont jamais « cessé de se conformer » aux exigences de la loi et que l'organe de réglementation a commis une erreur en leur accordant l'enregistrement au départ. Peu importe s'il obtient gain de cause ou non, il perdra son enregistrement, mais il ne sera pas assujetti à un impôt de révocation (ou la mesure le remplaçant) s'il obtient l'annulation de son enregistrement.

Notre proposition voulant que les motifs d'annulation de l'enregistrement soient prévus dans la législation a soulevé peu de commentaires lors des consultations. Cependant, certains participants ont demandé comment traiter les organismes de

[8] L'organisme dispose seulement d'un recours indirect; en effet, il peut refuser l'annulation proposée, attendre que l'organe de réglementation révoque son enregistrement et porter ensuite cette révocation en appel.

bienfaisance qui, après avoir obtenu l'enregistrement, cessent d'être exploités à des fins de bienfaisance en raison de modifications apportées à la loi ou à la politique. Nous pensons qu'il s'agit là d'une question valable mais nous ne pensons pas que l'annulation soit la mesure appropriée étant donné qu'elle suppose que l'enregistrement était nul dès le départ. En fait, l'organe de réglementation pourrait avoir recours à la troisième façon de mettre un terme à l'enregistrement, dont il est question au paragraphe 149.1(15) de la version anglaise de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, c'est-à-dire « terminate » ou retirer l'enregistrement à compter de la date à laquelle l'organisme a cessé d'être exploité à des fins de bienfaisance.

Recommandations

71. La législation devrait prévoir l'annulation dans les cas suivants :
a) lorsque la demande d'enregistrement a été approuvée par suite d'une erreur administrative;
b) lorsque la demande d'enregistrement a été approuvée par suite d'une erreur commise par l'auteur de la demande.

72. La législation devrait prévoir les motifs de retrait de l'enregistrement, notamment la perte du statut de bienfaisance par suite de modifications apportées à la loi ou à la politique.

73. Un organisme faisant l'objet d'une révocation de l'enregistrement devrait être autorisé à interjeter un appel sous prétexte que son enregistrement devrait être annulé ou retiré plutôt que révoqué.

Cas spécial : les ordonnances

Le deuxième cas spécial concerne l'utilisation d'injonctions par l'organe de réglementation. Il arrive à l'occasion que celui-ci doive prendre des mesures immédiates pour protéger l'intérêt public ou pour prévenir la perte d'éléments d'actif visés par une aide fiscale. En pareils cas, le préjudice réel ou potentiel est suffisamment important et irréversible pour que l'organe de réglementation demande une injonction à un tribunal en vue de limiter les dommages jusqu'à ce que l'affaire puisse être réglée de la façon habituelle.

Ce pouvoir existe déjà, mais sous une forme non définie. Nous proposons de conférer aux juges de la Section de première instance de la Cour fédérale le pouvoir de rendre de telles ordonnances. Nous proposons également d'inclure dans la loi une définition de « préjudice causé au public » incluant les cas où on a des motifs raisonnables de croire :

- que des dons déductibles d'impôt faits par le grand public ne servent pas à des fins de bienfaisance;
- que le grand public a été amené à croire qu'il peut réclamer un avantage fiscal à l'égard de ses contributions ou que ceux-ci seront utilisés à des fins de bienfaisance.

Ces propositions n'ont soulevé aucune opposition lors des consultations. Certains participants ont fait remarquer spécifiquement que, bien qu'un système de recours (et la lenteur inévitable de celui-ci) constitue une composante essentielle du programme de l'observation, une intervention immédiate est nécessaire dans certains cas, notamment dans le cas de méthodes de financement trompeuses. Nous sommes d'accord, c'est pourquoi nous inclurions spécifiquement la suspension immédiate du statut de donateur reconnu d'un organisme de bienfaisance parmi les mesures qu'un tribunal pourrait ordonner. Une telle mesure aurait pour effet d'empêcher un organisme de bienfaisance de délivrer des reçus aux fins de l'impôt jusqu'à ce que son statut d'organisme de bienfaisance soit réglé.

En bref, nous recommandons que ces ordonnances soient des ordonnances *ex parte*, c'est-à-dire des ordonnances pouvant être rendues sans qu'il soit nécessaire qu'un représentant de l'organisme se présente devant le tribunal.

Recommandation

74. Lorsqu'un juge de la Section de première instance de la Cour fédérale a des motifs raisonnables de croire qu'un organisme de bienfaisance enregistré cause un préjudice important et irréversible au public, il devrait pouvoir émettre une ordonnance *ex parte* pour suspendre immédiatement le statut de donataire reconnu de cet organisme, imposer d'autres mesures justifiées dans les circonstances pour prévenir le tort, ou les deux. L'expression « préjudice causé au public » devrait être définie de façon à inclure l'utilisation de dons de bienfaisance à des fins autres que des fins de bienfaisance et les mesures prises pour induire le public en erreur en lui laissant croire que ses contributions donnent droit à un crédit d'impôt pour dons de bienfaisance ou qu'elles seront utilisées à une fin de bienfaisance.

Description des exigences dans la loi

À notre avis, les exigences relatives à l'enregistrement ne sont pas décrites assez clairement dans la loi pour que les organismes de bienfaisance (ou même l'organe de réglementation) les comprennent bien.

Nous recommandons de supprimer tous les motifs précis de révocation de l'enregistrement des organismes de bienfaisance qui sont prévus par la *Loi de l'impôt sur le revenu*[9] et de les remplacer par un seul motif général, soit le non-respect des exigences relatives à l'enregistrement[10]. Une disposition distincte devrait décrire toutes ces exigences en termes simples, par exemple :

- être un résident du Canada;
- produire une déclaration;
- tenir des registres et des livres appropriés;
- respecter le contingent des versements;
- délivrer des reçus appropriés aux fins de l'impôt.

Pour adapter la législation à tout nouveau type d'abus, on devrait faire en sorte que celle-ci permette l'adoption d'autres exigences relatives à l'enregistrement par voie de règlement, mais seulement pour ce qui est de questions suffisamment précises (par exemple en ce qui concerne les bénéfices personnels), de façon à éviter que des pouvoirs discrétionnaires inappropriés puissent être exercés par l'organe de réglementation lorsqu'il détermine les problèmes liés à l'observation.

On pourrait également se servir de la réglementation pour clarifier certaines exigences (par exemple, en définissant ce qu'on entend par « résident » du Canada). Nous pensons toutefois que le gouvernement devrait modifier la loi s'il veut adopter une nouvelle disposition prévoyant la révocation de l'enregistrement en cas d'inobservation.

Il ne s'agit pas d'un changement superficiel. Premièrement, bon nombre des motifs justifiant la révocation de l'enregistrement à l'heure actuelle (notamment le fait d'exercer une activité commerciale non complémentaire, de ne pas respecter le contingent des versements, de ne pas tenir des livres et registres appropriés, de ne

[9] Les motifs précis justifiant la révocation de l'enregistrement qui sont prévus dans la Loi sont les suivants :

Disposition	Organismes visés	Motifs de révocation de l'enregistrement
149.1(2)*a)*	Œuvres de bienfaisance	Exerce une activité commerciale non complémentaire
149.1(2)*b)*	Œuvres de bienfaisance	Ne respecte pas son contingent des versements
149.1(3)*a)*	Fondations publiques	Exerce une activité commerciale non complémentaire
149.1(3)*b)*	Fondations publiques	Ne respecte pas son contingent des versements
149.1(3)*c)*	Fondations publiques	A acquis le contrôle d'une société
149.1(3)*d)*	Fondations publiques	A contracté des dettes non permises
149.1(4)*a)*	Fondations privées	Exerce une activité commerciale
149.1(4)*b)*	Fondations privées	Ne respecte pas son contingent des versements
149.1(4)*c)*	Fondations privées	A acquis le contrôle d'une société
149.1(4)*d)*	Fondations privées	A contracté des dettes non permises
149.1(4.1)	Tous les organismes de bienfaisance	A fait un don à un autre organisme de bienfaisance pour éviter qu'on lui reproche de ne pas respecter son contingent des versements
168(1)*b)*	Tous les organismes de bienfaisance	Disposition générale : ne se conforme pas aux exigences relatives à l'enregistrement
168(1)*c)*	Tous les organismes de bienfaisance	A omis de produire une déclaration annuelle
168(1)*d)*	Tous les organismes de bienfaisance	Délivre des reçus inappropriés aux fins de l'impôt
168(1)*e)*	Tous les organismes de bienfaisance	Ne tient pas des livres et registres appropriés

[10] Cela ne signifie pas que le non-respect d'une exigence particulière mènerait automatiquement à la révocation de l'enregistrement, mais plutôt que l'organe de réglementation pourrait décider en dernier ressort de révoquer l'enregistrement pour non-respect de l'une des exigences énumérées.

pas produire de déclaration annuelle et de délivrer des reçus inappropriés aux fins de l'impôt) sont des formes d'inobservation pour lesquelles des sanctions autres que la révocation seraient préférables. Deuxièmement, en indiquant seulement certains types d'inobservation, la Loi semble laisser entendre qu'il s'agit là des plus graves alors qu'en fait d'autres types d'inobservation (notamment le fait de conférer un bénéfice personnel ou de cesser d'agir exclusivement à des fins de bienfaisance) peuvent s'avérer plus graves. Troisièmement, la Loi, dans sa forme actuelle, entrave l'efficacité du programme de l'observation. Si toutes les exigences relatives à l'enregistrement étaient regroupées dans un même texte et si le sens de chaque disposition était clair, les organismes de bienfaisance comprendraient mieux ce qu'on attend d'eux.

On pourrait également simplifier la loi en supprimant certaines pénalités prévues dans le cas des organismes de bienfaisance et en réglant les problèmes au moyen de sanctions intermédiaires. Ainsi, on pourrait supprimer les dispositions prévoyant une pénalité en cas de dons entre organismes de bienfaisance pour contourner le contingent des versements (par. 188(3) et (4)).

La Loi prévoit aussi de nombreuses autres sanctions pour inobservation qui ne s'appliquent pas exclusivement aux organismes de bienfaisance, y compris :

- celle dont est punissable la disposition inappropriée de biens écosensibles ou culturels (art. 207.3 et 207.31);
- la pénalité pour information trompeuse donnée par des tiers dans les arrangements de planification fiscale (art. 163.2);
- la sanction relative au défaut d'effectuer des retenues à la source (par. 227.1(1)).

À notre avis, il serait difficile de justifier le fait de traiter les organismes de bienfaisance différemment des autres en ce qui a trait à ces sanctions, qui visent des infractions précises.

Les participants aux consultations étaient d'accord pour dire que la législation actuelle a besoin de clarification.

Recommandation

75. Les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* devraient être révisées de façon à exprimer plus clairement certaines exigences législatives (comme celles décrites dans ce rapport) à remplir pour obtenir et conserver le statut d'organisme de bienfaisance enregistré.

Coordination du programme de l'observation avec le travail des autres organes de réglementation

À l'heure actuelle, le mandat de l'organe de réglementation vise uniquement les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Que devrait faire l'organe de réglementation si l'une de ses enquêtes révèle qu'un particulier associé à un organisme de bienfaisance est coupable de fraude ou d'un autre type d'infraction? Ou si l'enquête révèle clairement que l'organisme de bienfaisance lui-même contrevient à une loi (notamment la *Loi sur la concurrence*)? À notre avis, il faut permettre à l'organe de réglementation de communiquer aux autorités compétentes les éléments de preuve qu'il a recueillis. Le public est presque toujours mis au courant de problèmes de ce genre de toute façon et il est préférable pour tous, y compris le secteur en général, que ces problèmes soient réglés.

Plus complexe est la question de savoir ce que l'organe de réglementation fédéral devrait faire si l'une de ses enquêtes permet de déceler un problème qui relève en tout ou en partie de la province, comme une activité de financement trompeuse[11]. Les rôles du fédéral et des provinces se chevauchent à de nombreux égards et le public ne sait pas toujours qui est responsable de quoi. Selon nous, cette incertitude ne fait rien pour accroître la confiance du public dans le secteur. Les organismes de bienfaisance ne savent pas souvent non plus quels sont les rôles des autorités fédérale et provinciales. Dans les faits, des enquêteurs des deux paliers de gouvernement pourraient vouloir vérifier les registres d'un organisme en même temps.

Nous encourageons l'organe de réglementation fédéral à entreprendre des discussions avec les provinces pour trouver des façons de rassurer le public et de réduire les demandes contradictoires et les doubles exigences administratives auxquelles les organismes de bienfaisance doivent se conformer. Tous les gouvernements devraient étudier les avantages et les inconvénients d'un échange plus libre de renseignements entre les différentes instances.

On trouve les recommandations de la Table à ce sujet au chapitre 3, à la rubrique « Réglementation coordonnée ».

[11] Voir la note 10 du chapitre 3 pour obtenir un exemple des résultats possibles lorsque le fédéral et les provinces unissent leurs efforts pour faire face aux activités de financement trompeuses.

Responsabilisation et transparence dans le contexte du programme de l'observation proposé

La responsabilisation et la transparence sont des éléments fondamentaux d'un programme de l'observation efficace. Il importe cependant de rappeler que le premier devoir d'un organe de réglementation est de fournir rapidement à l'organisme de bienfaisance en cause un rapport complet des conclusions de son enquête.

Pour déterminer ce qui sera publié et à quel moment, il faut examiner le tort qui risque d'être causé à la réputation de l'organisme à la lumière de considérations plus vastes, notamment :

- rassurer le public en montrant que l'organe de réglementation est actif et en révélant l'étendue réelle du problème - s'il est sérieux, minimal ou même non-existant;
- permettre au secteur et au public de juger l'utilisation que l'organe de réglementation fait de ses pouvoirs discrétionnaires;
- mettre un outil d'apprentissage à la disposition du secteur et du public, en faisant ressortir des leçons plus générales dans les rapports;
- encourager la collectivité à jouer le rôle de « chien de garde »;
- créer une sanction intermédiaire qui, à notre avis, serait considérée par les organismes de bienfaisance comme un incitatif puissant tout en étant rentable, en ce sens qu'elle n'aurait aucune incidence directe sur les ressources financières des organismes de bienfaisance et que le coût de son administration serait relativement peu élevé.

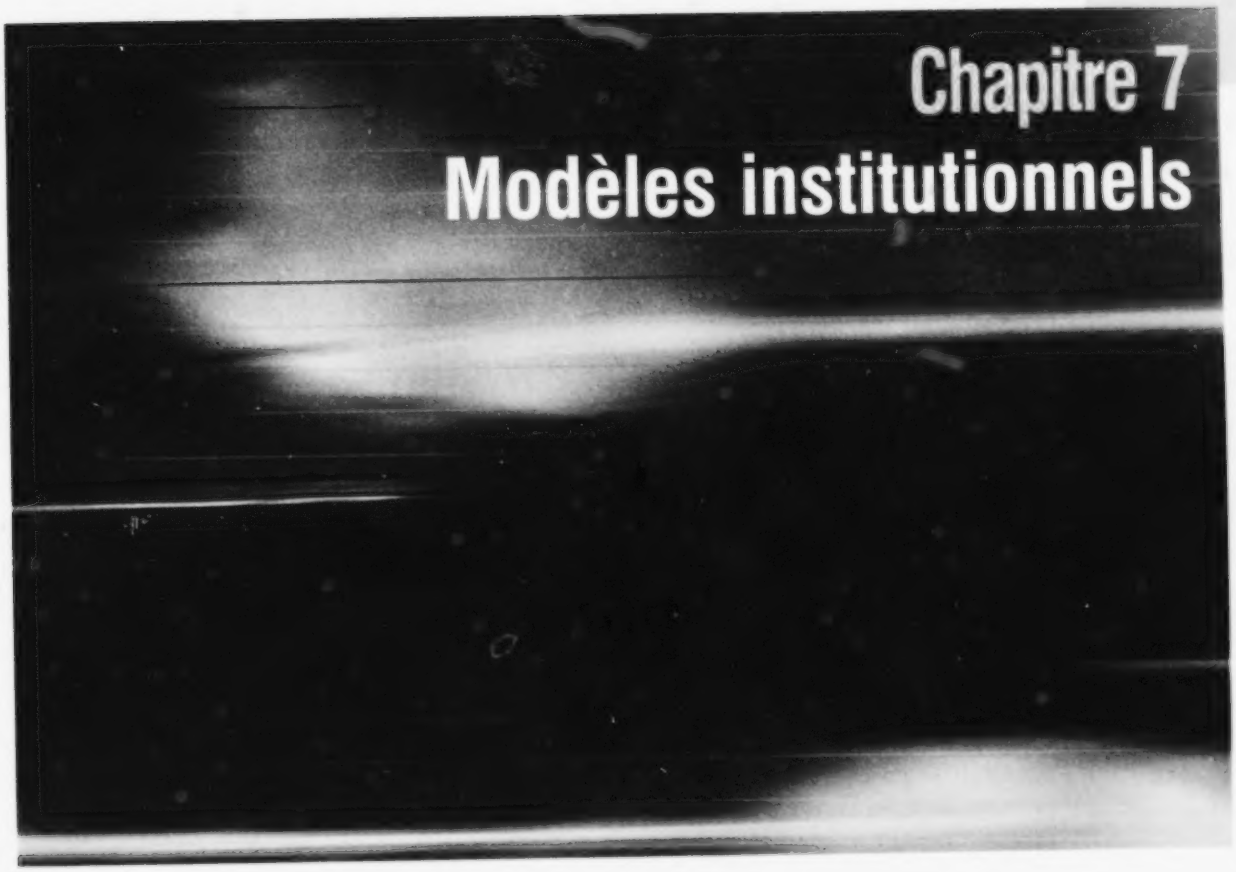
Toutefois, en raison du déséquilibre des pouvoirs entre l'organe de réglementation et chaque organisme de bienfaisance, on risque d'accorder une trop grande importance à la définition de la situation par le premier. C'est pour cette raison que nos propositions concernant la transparence sont conçues de façon à limiter la divulgation du nom des organismes visés au public dans les cas suivants :

- les faits et le droit sont clairs;
- l'organisme ne conteste pas l'interprétation donnée aux faits et au droit par l'organe de réglementation;
- un tribunal a établi les faits et le droit.

Le tableau 4 ci-après résume le régime de transparence proposé en fonction des critères ci-dessus.

Transparence dans le cadre du programme de l'observation

Mesure d'exécution	Niveau de transparence attendu de l'organe de réglementation	Remarques
Conclusion d'une entente de redressage	Signaler les cas d'inobservation sans préciser le nom des organismes de bienfaisance en cause	Les parties doivent s'entendre sur les faits et le droit et tenter de bonne foi de régler le problème. Les efforts faits en vue de rassurer le public, la transparence totale de l'organe de réglementation et le rôle de « chien de garde » de la collectivité peuvent être importants en pareils cas, mais nous croyons, tout bien pesé, que ces facteurs ne justifient pas le tort qui pourrait être causé à la réputation d'un organisme de bienfaisance si son nom était révélé. Le groupe consultatif ministériel continuerait de surveiller la politique dans ce domaine. L'organe de réglementation publierait un compte rendu général de ces ententes dans son rapport annuel.
Publicité	Indiquer le nom des organismes de bienfaisance dans le site Web et expliquer brièvement cette mesure	Les cas seront probablement nombreux. Les faits et le droit sont évidents. La publication vise spécifiquement à assurer l'observation.
Suspension du statut de donataire reconnu ou de l'exemption fiscale	Indiquer le nom des organismes de bienfaisance dans le site Web et expliquer brièvement pourquoi la sanction est imposée	Les faits et le droit seront probablement contestés, mais le nom de l'organisme ne serait publié qu'une fois les recours épuisés. Ces décisions doivent être relativement faciles d'accès parce que le public et le secteur doivent savoir notamment si le statut de donataire reconnu a été suspendu. La publication dans ce cas a également pour but d'inciter l'organisme de bienfaisance à se conformer à la loi.
Révocation de l'enregistrement	Indiquer le nom des organismes de bienfaisance visés dans le site Web et justifier brièvement la révocation. La lettre indiquant les motifs de révocation continuerait d'être accessible sur demande	Un rapport donnant tous les détails serait publié seulement après que l'organisme de bienfaisance aurait épuisé tous les recours à sa disposition. L'organe de réglementation devrait inclure dans son rapport annuel un résumé des décisions de tribunaux visant les révocations proposées.
Annulation/ retrait de l'enregistrement	Indiquer le nom des organismes de bienfaisance dans le site Web et expliquer brièvement la raison de l'annulation ou du retrait	L'organe de réglementation et l'organisme de bienfaisance s'entendraient sur les faits et le droit, ou ceux-ci seraient déterminés dans le cadre des recours.
Ordonnance		Elles seraient rendues publiques, à moins que le tribunal en décide autrement.



Chapitre 7
Modèles institutionnels

Chapitre 7

Modèles institutionnels

On a demandé à la Table conjointe sur le cadre réglementaire de fournir plus de précisions à propos des répercussions des trois modèles possibles d'organe de réglementation du secteur des organismes de bienfaisance proposés dans le rapport *Travailler ensemble*, de mener des consultations à propos de ces modèles et de présenter un rapport faisant état de ses constatations. La Table n'a toutefois pas été priée de formuler une recommandation quant à son modèle préféré.

Introduction

En fait, nous avons plutôt examiné quatre modèles. Trois d'entre eux sont essentiellement identiques aux modèles recommandés dans le rapport *Travailler ensemble*. Ces modèles sont les suivants :

- Modèle 1 – ADRC à mandat élargi par suite de l'initiative « Orientations futures »[1], en cours, et grâce aux options que nous proposons (quel que soit le modèle d'organe de réglementation choisi) en vue d'un nouveau processus d'appel, de nouvelles mesures d'exécution et de la transparence accrue du processus de réglementation;
- Modèle 2 – ADRC à mandat élargi et organisme consultatif[2] comme le recommandait le groupe Broadbent (la Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole) et semblable à « l'agence » décrite dans le rapport *Travailler ensemble;*
- Modèle 4 – une commission des organismes de bienfaisance qui assumerait toutes les fonctions de réglementation actuellement exercées par l'ADRC.

Nous avons ajouté un modèle hybride pour offrir une gamme complète d'options possibles.

- Modèle 3 – une combinaison du modèle 1 et du modèle 4, en vertu duquel l'ADRC continuerait d'exercer des fonctions administratives, mais on créerait une commission des organismes de bienfaisance qui serait responsable de l'arbitrage en matière d'enregistrement et de révocation de l'enregistrement des organismes de bienfaisance.

[1] Au début de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire et des délibérations de la Table conjointe sur le cadre réglementaire, la Direction des organismes de bienfaisance a obtenu un financement distinct visant à moderniser quelques-unes de ses opérations et à déterminer comment offrir un meilleur service.

[2] Cet organisme est autre que le groupe consultatif ministériel dont il est question au chapitre 3.

On ne nous a pas demandé d'indiquer notre préférence quant à ces modèles, mais plutôt de fournir plus de renseignements à propos de chacun pour permettre une discussion quant à leurs avantages respectifs. À cet égard, nous avons examiné les fonctions et la structure administrative des divers modèles et établi une série de critères qui pourraient être utilisés pour les évaluer.

Certains aspects des modèles sont interchangeables – notre tâche consistait essentiellement à trouver la façon idéale d'organiser les diverses fonctions de réglementation devant être exercées et à évaluer les avantages et les inconvénients qu'il y a à confier une partie ou la totalité de ces fonctions à divers organismes. Pour obtenir un aperçu de la façon dont nous avons procédé pour attribuer les fonctions de réglementation dans le cas de chacun des modèles, voir le tableau 5.

Les descriptions des quatre modèles mettent en relief l'organisation des diverses fonctions requises dans chaque cas et abordent certains facteurs liés à la mise en œuvre. La discussion des facteurs en question est conjecturale. En effet, il est impossible de savoir avec certitude de quelle façon les modèles fonctionneraient jusqu'à ce qu'on les mette en œuvre, et aucun d'entre eux ne pourrait être mis en œuvre rapidement.

Les descriptions fonctionnelles des modèles sont suivies d'une liste de critères d'évaluation. Ces critères sont essentiellement identiques à ceux du chapitre 3, qui désignent les conditions nécessaires pour la mise en œuvre de tout organe de réglementation efficace dans le secteur des organismes de bienfaisance, soit :

- la précision de sa portée et son mandat;
- sa capacité de fonctionner de façon intègre, professionnelle, innovatrice et transparente;
- sa capacité de se faire connaître auprès du public;
- sa capacité d'offrir des services d'information au public et au secteur;
- ses chances d'obtenir des ressources adéquates;
- sa capacité d'appliquer le droit de la bienfaisance dans une société en évolution;
- sa capacité de collaborer avec les autorités provinciales;
- sa capacité d'élargir sa portée à l'ensemble du secteur bénévole;
- le défi que présente la mise en œuvre du modèle.

Le tableau 6 résume notre évaluation des modèles en fonction de ces critères d'évaluation.

Nous savons que d'autres modèles permettant d'améliorer les relations entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole commencent à voir le jour dans le cadre d'autres volets de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire. La nomination d'un ministre fédéral responsable du secteur bénévole a été annoncée le 8 octobre 2002. De nouveaux comités directeurs ont été mis sur pied pour le secteur public, le secteur bénévole et les deux conjointement. Il faudra déterminer les liens qui existent entre le modèle choisi et ces nouveaux organes.

Aperçu des fonctions de réglementation

	Modèle 1 ADRC à mandat élargi	Modèle 2 ADRC à mandat élargi + agence du secteur bénévole (l'ASB)	Modèle 3 ADRC à mandat élargi + commission des organismes de bienfaisance	Modèle 4 Commission des organismes de bienfaisance
Enregistrement/ sanctions (y compris la révocation de l'enregistrement)	ADRC (avec l'avis du secteur)	ADRC (avec l'avis de l'ASB)	Commission (révocation de l'enregistrement à la demande de l'ADRC)	Commission (avec l'avis du secteur)
Surveillance de l'observation (T3010)	**ADRC**	**ADRC**	**ADRC**	**Commission**
Vérification	ADRC	ADRC	ADRC	Commission
Politique administrative	**ADRC (avec l'avis du groupe consultatif ministériel)**	**ADRC (avec l'avis de l'ASB)**	**Commission (avec l'avis de l'ADRC et du groupe consultatif ministériel)**	**Commission (avec l'avis de l'ADRC et du groupe consultatif ministériel)**
Formation et information en matière d'enregistrement et d'observation en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*	ADRC	Agence du secteur bénévole	Commission	Commission
Formation et information en ce qui a trait à des questions autres que l'enregistrement et l'observation en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* (p. ex. la gestion interne)	**Groupes cadres du secteur bénévole**	**Agence du secteur bénévole**	**Groupes cadres du secteur bénévole**	**Groupes cadres du secteur bénévole**
Information publique	ADRC	ADRC ou ASB dans le cas d'organismes de bienfaisance précis; ASB dans le cas du secteur	ADRC *ou* commission dans le cas d'organismes de bienfaisance précis; Commission dans le cas du secteur	Commission
Comité consultatif	**Oui, auprès du ministre du Revenu national**	**L'Agence du secteur bénévole jouerait ce rôle**	**Oui, auprès de la commission**	**Oui, auprès de la commission**
Relèverait :	du ministre du Revenu national (MRN)	ADRC : du MRN ASB : du MRN *ou* d'un autre ministre *ou* du Parlement	ADRC : du MRN Commission : du MRN *ou* d'un autre ministre *ou* du Parlement	du MRN *ou* d'un autre ministre *ou* du Parlement

Lors de l'examen des modèles, nous avons tenu compte de quelques-uns des avantages et des inconvénients qu'il y a à confier une partie ou la totalité des fonctions de réglementation à un organisme gouvernemental fédéral ou à une entité spécialisée autonome comme une commission.

Certains diront que nous ne devrions pas examiner un modèle de réglementation incluant l'ADRC. D'après eux, l'ADRC se trouve en situation de conflit d'intérêts lorsqu'on lui demande de percevoir taxes et impôts et d'examiner une demande qui permettrait à un organisme d'obtenir une exemption fiscale et de délivrer des reçus aux fins de l'impôt aux donateurs.

Nous avons inclus une analyse du modèle « d'ADRC à mandat élargi », parce que notre mandat nous indiquait de le faire et parce que nous n'avons pas trouvé de preuve qu'il y a vraiment un tel conflit d'intérêts. L'argument sur lequel est fondée l'hypothèse voulant que l'ADRC soit un organe de réglementation inapproprié dans le cas des organismes de bienfaisance réside dans le fait que, lorsqu'ils doivent déterminer s'il y a lieu d'accorder l'enregistrement à un organisme de bienfaisance, les examinateurs songent aux recettes fiscales que l'État risque de perdre. Dans la pratique, cet argument peut viser uniquement les crédits d'impôt offerts aux donateurs, étant donné que l'organisme ne paierait probablement pas d'impôt même s'il n'était pas enregistré. En fait, s'il n'est pas enregistré à titre d'organisme de bienfaisance, il sera probablement un organisme à but non lucratif et, donc, exonéré d'impôt.

Même si nous ne pensons pas que le fait de confier la réglementation à l'ADRC constitue un conflit d'intérêts, il pourrait y avoir d'autres conflits et ceux-ci pourraient avoir des répercussions sur les modèles. Ainsi, le fait de confier les fonctions de réglementation à un organisme gouvernemental existant signifie que l'organe de réglementation se doit d'atteindre toute une gamme d'objectifs, c'est-à-dire les objectifs associés à sa raison d'être et à son mandat, ainsi que les objectifs de l'organisme dont il relève. Or, une commission serait plus indépendante et aurait moins d'étapes de gestion. Néanmoins, si l'organe de réglementation reste intégré à un organisme gouvernemental existant, il serait en mesure de tirer profit de l'infrastructure gouvernementale et de services déjà en place comme les conseils juridiques, les services généraux et les systèmes de gestion de l'information.

Le fait de confier les fonctions de réglementation à un organe autre qu'un organisme gouvernemental pourrait entraîner moins de problèmes sur le plan administratif. Ainsi, on prétend que la création d'une commission autonome pourrait améliorer les taux de maintien en poste des employés. Or, il se pourrait que certaines personnes estiment avoir plus de chance d'avancement au sein d'un gros organisme gouvernemental que d'une petite commission spécialisée. Cela dit, il se pourrait qu'un organe de réglementation autonome soit mieux connu et plus visible qu'une petite unité opérationnelle œuvrant au sein d'un gros organisme gouvernemental. En outre, une commission pourrait être en mesure d'offrir des services plus spécialisés à ses clients. Une commission pourrait également être perçue comme un organe plus

distant du secteur public et du secteur bénévole, donc plus objectif et impartial dans ses décisions.

Dans les pages qui suivent, nous pousserons plus loin la discussion de ces considérations et des autres semblables.

Modèle 1 : ADRC à mandat élargi

Ce modèle est celui qui se rapproche le plus du cadre institutionnel actuel. Aucune fonction de réglementation ne serait retirée à l'ADRC, laquelle resterait un organisme autonome sur le plan administratif chargé d'appliquer des textes de loi assujettis à l'orientation politique du ministre des Finances. Autrement dit, l'ADRC applique les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* visant les organismes de bienfaisance, alors que le ministre des Finances est responsable de cette Loi proprement dite, y compris des modifications dont elle fait l'objet.

Le directeur général de la Direction des organismes de bienfaisance continuerait de relever du commissaire de l'ADRC, par l'intermédiaire du sous-commissaire de la Direction générale de la politique et de la législation.

La Direction des organismes de bienfaisance continuerait à avoir pour mission de respecter l'intention du Parlement dans le cadre de l'application des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* visant les organismes de bienfaisance. La Direction appliquerait ces dispositions de manière juste, uniforme et ouverte en cherchant à accroître la transparence de son processus décisionnel, en publiant les motifs de ses décisions et en veillant à ce que ses employés acquièrent les aptitudes nécessaires pour appliquer de manière compétente les règles complexes du droit de la bienfaisance.

En cas de refus d'une demande d'enregistrement, les organismes visés pourraient faire réviser cette décision par une autorité impartiale. On trouve une description du processus d'appel existant et des réformes que nous proposons au chapitre 5. Le processus d'appel proposé est le même pour tous les modèles.

On créerait un **groupe consultatif ministériel** chargé de fournir des conseils liés à la politique administrative sur des questions comme l'administration du régime de sanctions, les mesures prises pour assurer l'observation et l'évolution du droit de la bienfaisance. Il déterminerait également les questions devant faire l'objet de consultations et permettrait à l'ADRC de reconnaître plus rapidement les nouveaux enjeux et les nouvelles tendances. Étant donné que cet organisme ne ferait pas que fournir des conseils sur des questions d'ordre technique, il servirait d'organisme consultatif auprès du ministre du Revenu national.

Le groupe de consultation serait formé de spécialistes non gouvernementaux du droit de la bienfaisance, ainsi que de représentants du secteur bénévole. Certains pensent que l'ADRC aurait intérêt à inclure des représentants d'autres ministères gouvernementaux, qui seraient chargés de fournir des conseils techniques. Or, les fonctionnaires seraient en situation de conflit d'intérêts si on leur demandait d'assumer des responsabilités comme membres d'un groupe de consultation, puisqu'ils ont des comptes à rendre aux ministres. Par conséquent, les fonctionnaires ne pourraient participer qu'à titre consultatif.

On donnerait des ressources supplémentaires à l'organe de réglementation pour lui permettre d'aider davantage les organismes de bienfaisance à comprendre leurs obligations légales. Les employés de la Direction des organismes de bienfaisance se rendraient dans les diverses régions du pays pour rencontrer, de façon informelle, des représentants des organismes de bienfaisance et des groupes cadres afin de discuter de préoccupations, de problèmes ou de questions. De plus, la Direction élargirait la portée de son programme de sensibilisation afin d'accroître l'accès à ses séminaires d'information.

L'organe de réglementation offrirait de l'appui et des renseignements supplémentaires au moyen d'un bulletin trimestriel et d'un site Web amélioré, de façon à aider les organismes de bienfaisance à mieux comprendre les règles qui les régissent à l'échelle fédérale et à veiller à ce que les organismes désirant obtenir le statut d'organisme de bienfaisance connaissent la marche à suivre pour obtenir l'enregistrement, ainsi que les conditions d'admissibilité. Les groupes cadres du secteur bénévole viendraient en aide aux organismes de bienfaisance ayant des préoccupations non liées à la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Le profil et la visibilité de la Direction des organismes de bienfaisance seraient rehaussés grâce à une présence accrue dans le site Web de l'ADRC, à un compte rendu annuel, dans son site Web, à propos de ses activités et de ses réalisations, ainsi qu'à une participation accrue aux congrès et symposiums réunissant des membres du secteur et des professionnels d'autres domaines connexes.

Des améliorations seraient également apportées au service par suite de l'initiative « Orientations futures » de l'ADRC. Des indicateurs de rendement seraient établis à partir des données du groupe consultatif ministériel, au sujet de l'enregistrement, des politiques et de la communication, de l'observation, des déclarations et de l'aide à la clientèle. Des rapports annuels sur le service attendu et obtenu seraient établis.

L'ADRC resterait également responsable de la communication au public de renseignements concernant les organismes de bienfaisance et le secteur bénévole. Dans le cadre de son initiative « Orientations futures », la Direction créerait et tiendrait à jour un site Web amélioré comportant une base de données consultable qui permettrait au public d'avoir plus facilement accès aux renseignements concernant les organismes de bienfaisance, notamment des renseignements sur leur statut actuel, les motifs de l'enregistrement, les déclarations annuelles et les mesures d'exécution

prises. Le chapitre 4 renferme une description plus détaillée de nos propositions en vue d'améliorer la transparence de l'organe de réglementation.

Facteurs à prendre en considération

Étant donné que ce modèle est celui qui se rapproche le plus de la structure administrative actuelle, il est également celui dont la mise en œuvre serait la moins complexe et la moins coûteuse. Des modifications législatives seraient nécessaires pour l'application de nos recommandations en matière de transparence, de sanctions et de processus d'appel, mais aucune nouvelle disposition législative importante ne serait nécessaire pour la mise en œuvre de ce modèle.

Parallèlement, la Direction des organismes de bienfaisance est une très petite unité opérationnelle fonctionnant à l'intérieur d'un gros organisme fédéral et elle est négligée depuis longtemps pour ce qui est des ressources mises à sa disposition. Elle aurait besoin de ressources supplémentaires pour améliorer son fonctionnement, pour rehausser son profil et pour répondre aux attentes en matière de rendement.

L'ADRC est reconnue pour sa compétence en matière d'interprétation et d'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu,* notamment l'administration d'un certain nombre de prestations sociales comme la prestation fiscale canadienne pour enfants. En effet, l'ADRC applique quelque 62 textes de loi pour le compte de divers ministères gouvernementaux, dans divers domaines allant de l'immigration à l'agriculture. Elle perçoit des frais et des impôts et elle accorde également des dispenses à cet égard. Toutefois, la Direction des organismes de bienfaisance devrait accroître sa capacité en matière d'élaboration de politiques et améliorer son programme de consultation externe.

Commentaires entendus

Un certain nombre d'observateurs approuvent notre observation selon laquelle l'ADRC est reconnue pour sa capacité et son expertise dans le domaine de l'interprétation et de l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu.* Ils pensent également que l'ADRC ne renoncerait jamais à l'observation de cette loi. D'autres pensent que la Direction des organismes de bienfaisance, grâce à sa participation à l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire et aux modifications administratives apportées dans le cadre de l'initiative « Orientations futures » de l'ADRC, a démontré son empressement et son engagement à mieux répondre aux besoins des organismes de bienfaisance. D'autre part, certains observateurs s'inquiètent que, une fois terminée l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire, les pressions exercées en vue de prêter attention aux organismes de bienfaisance et de tenir compte de leurs besoins soient moins grandes.

Un nombre égal de participants approuvent notre observation selon laquelle la Direction des organismes de bienfaisance est une petite unité opérationnelle fonctionnant au sein d'une grosse bureaucratie fédérale et qu'elle a toujours été négligée sur le plan des ressources. Certains se demandent si l'ADRC est en mesure d'évaluer

le bien public et estiment que les vérificateurs de l'ADRC semblent plus préoccupés par les états financiers et les pratiques comptables d'un organisme de bienfaisance que par la nature de ses activités (bienfaisance ou non) en vertu du droit de la bienfaisance. Une autre préoccupation soulevée à propos du modèle 1 réside dans le fait qu'il ne vise pas à offrir un soutien direct au secteur, sauf pour ce qui est d'informer les organismes de bienfaisance en matière d'enregistrement et d'observation.

Enfin, un observateur a fait remarquer, dans une présentation écrite, que les coûts (réels ou implicites) associés à l'incapacité de l'ADRC de remplir son mandat en tant qu'organe de réglementation n'ont pas été pris en considération ou évalués. Cet observateur a également fait remarquer qu'il y a des coûts sur le plan social lorsque l'organe de réglementation n'obtient pas les niveaux de réussite souhaités et que ces coûts doivent être pris en considération lorsqu'on tient compte des économies pouvant être réalisées grâce au modèle 1.

Nos conclusions

Les consultations nous ont permis de constater que le modèle 1 est bien décrit et que ses répercussions ont été entièrement évaluées.

Dans l'ensemble, l'appui accordé au modèle 1 a tendance à reposer sur la présomption voulant que :

- les valeurs repères établies par la Table seront adoptées;
- les recommandations de la Table en matière d'accessibilité et de transparence accrues, d'amélioration du processus d'appel et de sanctions intermédiaires seront acceptées;
- la Direction aura suffisamment de ressources pour exercer ses fonctions accrues en matière d'administration et de réglementation.

L'opposition manifestée en ce qui a trait au modèle 1 a tendance à venir des personnes qui estiment que la réforme institutionnelle devrait aller au-delà de l'augmentation des ressources et de la capacité institutionnelle. D'après eux, l'ADRC ne tient compte que de considérations fiscales, n'a pas le mandat requis pour appliquer une politique sociale générale et ne comprend pas la philosophie du secteur bénévole.

Modèle 2 : ADRC à mandat élargi + agence du secteur bénévole (ASB)

Dans le cas de ce modèle, deux organismes se verraient confier un mandat complémentaire. L'ADRC continuerait d'appliquer la *Loi de l'impôt sur le revenu* et de prendre les décisions, alors que l'agence du secteur bénévole (ASB) organiserait des

consultations externes auprès du secteur bénévole et du public et conseillerait l'ADRC en matière de politique administrative. Pour remplir ce mandat, l'ASB relèverait du Parlement par l'intermédiaire d'un ministre.

En tant qu'organisme sans lien de dépendance, l'ASB serait dotée d'un conseil responsable formé de membres à temps partiel appuyés par un personnel professionnel. Celui-ci pourrait être formé de fonctionnaires nommés en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique,* mais il pourrait également s'agir de personnes embauchées par le conseil responsable. Le chef du personnel pourrait être nommé par la Commission de la fonction publique ou par le gouverneur en conseil[3] et il relèverait du président du conseil responsable. Le président serait responsable de la gestion du personnel et des finances de l'ASB en vertu de la loi.

La durée du mandat des personnes nommées, les liens hiérarchiques, l'admissibilité en vue du renouvellement de la nomination et les conditions pouvant mener à la destitution de ces personnes seraient prévus dans la législation.

La fonction générale de l'ASB consisterait à promouvoir l'utilisation efficace des ressources des organismes de bienfaisance en favorisant l'élaboration de méthodes d'administration améliorées et en renseignant ou en conseillant les fiduciaires et administrateurs d'organismes de bienfaisance à propos de toute question touchant un organisme de bienfaisance, notamment :

- les questions allant au-delà de la *Loi de l'impôt sur le revenu;*
- le financement,
- les pratiques de la saine gestion;
- d'autres questions susceptibles de relever de la compétence provinciale.

L'ASB exercerait la fonction de l'ADRC en matière de promotion de l'observation dans le cadre de son rôle élargi en matière d'information. Elle serait essentiellement un organisme centralisé fournissant des renseignements sur l'ensemble du secteur bénévole et sur les pratiques exemplaires en matière de gestion et d'administration dans ce domaine. Ce modèle est le seul qui inclut le mandat consistant à servir l'ensemble du secteur bénévole et non pas seulement les organismes de bienfaisance enregistrés. L'ADRC serait appelée à fournir des conseils sur l'élaboration et la mise en œuvre du programme de promotion de l'observation de l'ASB à l'intention des organismes de bienfaisance.

L'ASB jouerait également le rôle de représentant et de promoteur du secteur. Elle servirait d'agent de liaison entre le gouvernement et le secteur bénévole et

[3] Les nominations émanant du gouverneur en conseil sont celles que fait le gouverneur général sur l'avis du Conseil privé de la Reine du Canada, représenté par le Cabinet, au moyen d'un processus distinct dans le cadre duquel le premier ministre est libre de coordonner ou de déterminer toutes les nominations. Le premier ministre est appuyé par le directeur des nominations, qui fait partie du Cabinet du premier ministre et qui doit, de concert avec les cabinets des ministres, déterminer les candidats de haut calibre dont la nomination pourrait être envisagée. Le Bureau du Conseil privé appuie tant le Cabinet du premier ministre que le greffier du Conseil privé quant aux nominations faites par le gouverneur en conseil et collabore avec le directeur des nominations pour déterminer les postes vacants et interviewer les candidats possibles. Le Bureau du Conseil privé veille à ce que les exigences législatives et procédurales soient respectées et donne des conseils sur les questions liées à la faisabilité, à la rémunération et aux conditions de la nomination.

défendrait les intérêts de celui-ci auprès du gouvernement. L'ASB pourrait cumuler les fonctions de soutien et de consultation exercées par d'autres ministères du gouvernement, notamment ceux du Patrimoine canadien, Développement des ressources humaines Canada, Santé Canada et Industrie Canada. Elle assumerait également une partie ou la totalité des responsabilités actuelles de l'ADRC en matière de communication de renseignements au public au sujet des organismes de bienfaisance.

Ce modèle est le seul qui ne prévoit pas la mise sur pied d'un groupe de consultation, étant donné que l'ASB exercerait la fonction de consultation elle-même. L'ASB conseillerait l'ADRC au sujet de la politique administrative et serait habilitée à réviser les décisions stratégiques prises par l'ADRC, ainsi qu'à commenter les tendances de manière générale. Cependant, elle n'aurait pas le pouvoir d'examiner des cas précis.

L'ASB et l'ADRC élaboreraient des lignes directrices concernant l'échange de renseignements et auraient la capacité de mener des consultations et des discussions à différents niveaux organisationnels.

Facteurs à prendre en considération

L'ASB pourrait promouvoir l'expansion du secteur bénévole au Canada en rehaussant le profil du secteur et en créant un point de contact central pour l'obtention de renseignements s'y rapportant. Cependant, plusieurs aspects pourraient donner lieu à des conflits entre l'ASB et l'ADRC. Les recommandations de l'ASB auraient beaucoup de poids, mais elle ne serait pas un organe décisionnel. La capacité de formuler des commentaires, même généraux, au sujet des cas sans le pouvoir ou la responsabilité de les trancher pourrait créer des tensions entre les deux organismes, si l'ASB s'oppose vivement à une décision de l'ADRC ou à l'approche de celle-ci relativement aux dossiers des organismes de bienfaisance. En revanche, cette rétroaction pourrait aider l'ADRC à déterminer les questions qui préoccupent le secteur et à envisager les solutions possibles. De plus, la création d'un organisme dont la mission porterait exclusivement sur les problèmes et enjeux du secteur bénévole pourrait favoriser un examen plus poussé de l'état de santé du secteur en général, ainsi que du droit de la bienfaisance au Canada.

Certains ont proposé que l'ASB joue le rôle d'agent de liaison entre le gouvernement et le secteur, ce qui permettrait d'améliorer les relations entre les deux parties. Ce modèle pourrait toutefois donner lieu à un chevauchement. L'ASB pourrait théoriquement exercer des fonctions de soutien d'autres ministères du gouvernement, ce qui faciliterait la collecte de données, mais il serait peut-être préférable de laisser aux ministères ayant l'expérience et les connaissances techniques voulues le soin de continuer d'offrir du soutien et de l'information dans les domaines du secteur qu'ils connaissent mieux. De plus, il serait peut-être plus efficace et plus efficient de confier l'échange de données sur les pratiques exemplaires en matière de gestion aux groupes cadres existants du secteur bénévole.

Par ailleurs, il importe de souligner qu'un certain nombre de rôles proposés dans le cadre de l'ASB ne sont pas exercés à l'heure actuelle (c'est le cas, notamment, de la coordination des politiques et de la défense du secteur), alors que, pour d'autres, les ressources sont insuffisantes. La question des rôles et des ressources est actuellement examinée sous l'angle de la gestion ultérieure de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire, et certains reconnaissent que ces nouveaux rôles ont une incidence sur les ressources et ce, quel que soit le modèle institutionnel choisi.

Commentaires entendus

La quasi-totalité des personnes qui ont formulé des commentaires ont appuyé notre observation voulant qu'un organe consultatif distinct doive appuyer le secteur et ils ont fait remarquer que les organismes de bienfaisance ne seraient pas à l'aise avec un organe de réglementation. D'après eux, le secteur a un mandat « extrêmement vaste », et les organismes de bienfaisance ont besoin d'aide en ce qui a trait à des questions allant au-delà de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Ils approuvent également notre affirmation selon laquelle le mandat de l'ASB ne devrait pas simplement consister à aider les organismes de bienfaisance, mais que l'ASB devrait également fournir à l'organe de réglementation des conseils liés à la politique administrative et promouvoir le secteur.

Les participants sont d'accord sur la nécessité d'offrir une fonction de soutien, mais les opinions sont partagées pour ce qui est de la question de savoir si un nouvel organe, notamment l'ASB, serait nécessaire ou si des groupes cadres, des organismes professionnels ou des groupes communautaires locaux pourraient exercer cette fonction. Ils s'inquiètent que l'ASB s'occupe principalement des intérêts et des préoccupations de gros organismes de bienfaisance et d'organismes-cadres nationaux. Cependant, les participants pensent également qu'un comité consultatif sectoriel pourrait contribuer à assurer la représentation des plus petits organismes de bienfaisance.

Un certain nombre de participants estiment que l'ASB pourrait assurer une liaison plus efficace avec les provinces en se faisant reconnaître comme organisme d'accréditation auprès duquel tous les organismes de bienfaisance et organes de réglementation devraient s'adresser pour connaître les pratiques exemplaires. D'autre part, l'ASB est perçue comme un obstacle pour ce qui est des communications plus ouvertes entre l'organe de réglementation et les entités réglementées. Les participants s'inquiètent que la création d'un ASB fasse en sorte que l'ADRC perde contact avec le secteur bénévole et que les organismes de bienfaisance et l'ADRC doivent communiquer par l'intermédiaire de l'ASB. Les participants s'inquiètent également qu'il y ait un conflit entre les deux organismes.

Nos conclusions

Les consultations nous ont permis de constater que le modèle 2 est bien décrit et que ses répercussions ont été entièrement évaluées.

Dans l'ensemble, le modèle 2 est appuyé par les participants qui estiment qu'un organe distinct est nécessaire pour offrir un soutien centralisé aux organismes de bienfaisance et au secteur bénévole en général en matière de saine gestion et de reddition de comptes. Les opposants estiment généralement que les groupes cadres et les organismes professionnels actuels pourraient exercer cette fonction.

Modèle 3 : ADRC à mandat élargi + commission des organismes de bienfaisance

Tout comme le modèle 2, le modèle 3 prévoit le partage des responsabilités en matière de réglementation des organismes de bienfaisance. La commission des organismes de bienfaisance assumerait la plupart des responsabilités associées à l'application des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* visant les organismes de bienfaisance, alors que l'ADRC effectuerait des vérifications et surveillerait l'observation.

Le rôle joué par la commission serait légèrement plus restreint que dans le cas du modèle défini dans le rapport de 1999 des tables conjointes. Dans le rapport *Travailler ensemble*, le rôle de la commission a été décrit comme suit :

« Une commission quasi judiciaire qui assumerait la plupart des fonctions actuellement exercées par la Direction des organismes de bienfaisance. D'une part, elle donnerait au secteur bénévole des avis décisifs et elle entendrait les appels des organismes qui désirent contester une décision de son registraire. D'autre part, elle remplirait certaines fonctions de soutien similaires à celles de l'agence du modèle B »[4].

La commission proposée dans le cas des modèles 3 et 4 jouerait un rôle plus restreint. Ainsi, elle n'exercerait pas de fonction de soutien au-delà d'assurer l'observation, et une autorité impartiale composée de spécialistes de l'extérieur serait appelée à trancher en cas d'appel. La commission exercerait simplement les pouvoirs de réglementation actuels de l'ADRC en vue de l'application de la loi. Par ailleurs, l'une des fonctions générales de la commission consisterait à réexaminer la question de l'enregistrement.

La commission ne pourrait pas créer de précédents juridiques ou reconnaître de nouvelles fins de bienfaisance lorsqu'il est impossible de trouver ou d'établir une analogie avec une fin de bienfaisance déjà reconnue. Cependant, tout comme dans

[4] Le modèle B qui est mentionné dans *Travailler ensemble* est l'équivalent de notre modèle 2.

le cas du modèle 1, les organismes de bienfaisance pourraient demander un réexamen de leur demande d'enregistrement par une autorité impartiale en cas de refus de celle-ci. Le ministre du Revenu national pourrait également demander un réexamen de l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance en présentant une demande en ce sens à la commission, mais la décision finale reviendrait à celle-ci. Le ministre du Revenu national aurait le droit d'interjeter appel s'il n'est pas d'accord avec la décision de la commission.

Tout comme dans le cas du modèle 1, un groupe de consultation fournirait des conseils stratégiques, mais cette fois-ci à la commission. Il s'agit là d'une caractéristique inhabituelle, puisque les conseils et commissions composés de plusieurs membres se considèrent généralement comme des organes capables de déterminer le point de vue des secteurs visés. Elle a toutefois été conservée, afin de tenir compte de la nature très diversifiée du secteur des organismes de bienfaisance.

À l'instar du modèle 2, la commission serait secondée par du personnel professionnel, c'est-à-dire des fonctionnaires nommés en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* ou des personnes embauchées par la commission. Le chef du personnel pourrait être nommé par la Commission de la fonction publique ou par le gouverneur en conseil et relèverait du président de la commission.

Le président serait responsable de la gestion du personnel et des finances de la commission en vertu de la loi. La durée du mandat des membres, les liens hiérarchiques, l'admissibilité en vue du renouvellement de la nomination et les conditions pouvant mener à la destitution de ces personnes seraient prévues dans la législation.

Les membres de la commission pourraient provenir du milieu institutionnel (spécialistes du droit de la bienfaisance, représentants expérimentés du secteur bénévole) et posséder une certaine expertise du point de vue juridique, sectoriel ou gouvernemental. Les exigences précises quant à la composition de la commission pourraient être énoncées dans un texte de loi[5]. L'effectif de la commission serait comparable à celui de la Direction des organismes de bienfaisance.

Facteurs à prendre en considération

Il est difficile de prédire si le rôle résiduel de l'ADRC en matière de vérification et de surveillance de la conformité occasionnerait des problèmes majeurs. Certains craignent que, si l'ADRC continue d'assumer les responsabilités prévues dans la loi relativement à son propre programme, il pourrait s'ensuivre des conflits entre les deux organismes.

[5] Citons, à titre d'exemple, la Commission canadienne des droits de la personne qui peut compter jusqu'à huit membres nommés. Le président et le vice-président sont nommés pour un mandat de sept ans. Les autres commissaires continuent à exercer leurs propres professions et participent aux travaux de la Commission à temps partiel. Les commissaires viennent de différentes régions du Canada et sont issus de différents milieux. La répartition des hommes et des femmes est équilibrée. Les commissaires se rencontrent régulièrement tout au long de l'année pour examiner les cas et discuter des travaux de la commission. Citons également la Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels, dont les neuf membres sont également nommés par le gouvernement. Quatre d'entre eux proviennent de musées et de galeries d'art, alors que les autres représentent le secteur privé, les collectionneurs, les évaluateurs et les marchands.

Cependant, il existe, dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, un cas où la responsabilité liée à l'application du droit fiscal relatif à un domaine précis a été répartie entre deux organismes. La Commission canadienne d'examen des exportations de biens culturels (CCEEBC) pourrait servir de modèle partiel d'après lequel l'ADRC continuerait de veiller à ce que les organismes de bienfaisance respectent tous les aspects du droit fiscal.

Afin d'encourager la philanthropie, la *Loi de l'impôt sur le revenu* et la *Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels* offrent des incitatifs fiscaux aux personnes qui souhaitent faire don de biens culturels importants à des établissements de conservation canadiens[6] qui ont été désignés[7] pour recevoir ou acheter ces biens. La CCEEBC est un tribunal indépendant du ministère du Patrimoine canadien, qui peut certifier les biens culturels aux fins de l'impôt sur le revenu.[8] En plus de préparer les attestations indiquant si les biens en question respectent certains critères, la Commission peut également déterminer la juste valeur marchande de ces biens. À l'instar de la CCEEBC, la commission des organismes de bienfaisance ferait des déterminations aux fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et conseillerait le gouvernement sur les questions relevant de sa compétence.

Certains ont proposé que la commission relève directement du Parlement plutôt que d'un ministre du Cabinet. La délégation de pouvoirs de réglementation à un nouvel organisme relevant directement du Parlement pourrait accroître la visibilité de cet organisme et rehausser son profil grâce à la présentation d'un plus grand nombre de rapports publics au Parlement. Cette mesure pourrait également accroître l'indépendance de cet organisme sur le plan politique. Cependant, il y a très peu d'exemples d'organes de réglementation sans lien de dépendance qui relèvent directement du Parlement, sauf pour les questions d'importance nationale comme l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, et il serait très difficile de créer un organe de ce genre à court terme.

Commentaires entendus

Un certain nombre des participants qui ont formulé des commentaires ont demandé des précisions en ce qui a trait aux liens possibles entre l'ADRC et la commission des organismes de bienfaisance. Est-ce que la Direction des décisions de l'ADRC accepterait les conseils en matière d'observation donnés à un organisme de bienfaisance par la commission? Que ferait les organes de réglementation dans le cas d'un organisme de bienfaisance qui consacre peu de son temps à des activités de bienfaisance si l'ADRC avait le pouvoir d'effectuer des vérifications mais si la commission était le seul organisme ayant le pouvoir de révoquer l'enregistrement? Est-ce que la répartition des fonctions de réglementation compliquerait la tâche du ministre du Revenu national lorsque vient le temps d'assumer ses responsabilités en vertu de la nouvelle *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)?*

[6] Généralement des musées, des galeries d'art, des archives et des bibliothèques au Canada.

[7] Les institutions et autorités publiques qui respectent les exigences législatives, environnementales et relatives à la conservation aux fins de la désignation et que le ministre du Patrimoine canadien a désignées.

[8] La CCEEBC examine 1 500 demandes de certification par année.

La majorité des participants qui sont en faveur de la séparation des fonctions de réglementation pensent que ce modèle permettrait de régler le conflit d'intérêts apparent du fait que l'administration fiscale joue le rôle d'organe de réglementation. Par ailleurs, ils estiment que la commission recevrait plus d'attention et plus de ressources que la Direction des organismes de bienfaisance de l'ADRC. D'autre part, un nombre égal de participants pensent qu'une telle mesure donnerait lieu à des conflits et des débats entre les deux organismes, à des dépenses inutiles et à une plus grande confusion pour les organismes de bienfaisance et le public quant à la réglementation des organismes de bienfaisance.

Nos conclusions

On nous a demandé si la Direction des décisions de l'ADRC accepterait les conseils en matière d'observation que la commission donne à un organisme de bienfaisance. Or, nous pensons que la commission et l'ADRC travailleraient en étroite collaboration pour fournir des opinions en ce qui a trait à des cas précis, à peu près de la même façon que la Direction des décisions et la Direction des organismes de bienfaisance le font actuellement. Pour ce qui est de l'organe responsable de la prestation de conseils, tout dépendrait de la question; ainsi, l'ADRC donnerait des conseils en matière de fiscalité, alors que la commission donnerait des conseils en matière de bienfaisance.

On nous a également demandé ce que ferait l'ADRC dans le cas des organismes de bienfaisance qui consacrent peu de temps à des activités de bienfaisance si elle avait le pouvoir d'effectuer des vérifications, mais que seule la commission avait le pouvoir de révoquer l'enregistrement d'un organisme de bienfaisance. En pareil cas, nous pensons que l'ADRC effectuerait une vérification en fonction des instructions de la commission. À notre avis, une telle mesure serait conforme à la situation actuelle, où l'organe de réglementation choisit les organismes de bienfaisance en vue d'une vérification et indique aux vérificateurs sur place ce qu'ils doivent examiner. Le vérificateur communiquerait les résultats de son examen à la commission, et celle-ci déterminerait les mesures d'exécution requises.

Quelques répondants pensent que le modèle 3 irait à l'encontre des responsabilités attribuées au ministre du Revenu national en vertu de la nouvelle *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)*. Cette loi confère au ministre le pouvoir de signer un certificat conjointement avec le solliciteur général, et si le certificat est considéré comme un document raisonnable par un juge de la Cour fédérale, un organisme est rendu inapte à l'enregistrement. Ces participants pensent que la séparation des fonctions concernant l'enregistrement et l'observation présenterait des problèmes réels pour ce qui est du rôle joué par l'ADRC en vertu de ce texte de loi en vue de repérer les organismes ayant des liens avec des groupes terroristes. Nous pensons que ce problème pourrait être réglé, étant donné que la commission ferait partie du gouvernement. Il serait toutefois impossible de le régler si l'organe de réglementation ne faisait pas partie du gouvernement.

Compte tenu de ces précisions, nous pensons que le modèle 3 a été bien décrit et que ses répercussions ont été entièrement prises en considération.

Modèle 4 : Commission des organismes de bienfaisance

À l'instar de la commission prévue dans le cas du modèle 3, la commission proposée jouerait un rôle plus restreint que celui qui est décrit dans *Travailler ensemble*. Elle n'exercerait pas de fonction de soutien au-delà de l'observation, et les appels seraient soumis à une autorité impartiale externe. La seule différence entre la commission prévue dans le cas du modèle 3 et la commission prévue dans le cas du modèle 4 réside dans le fait que cette dernière exercerait tous les pouvoirs de réglementation actuels de l'ADRC pour l'application de la loi. Ce modèle est différent du modèle 1 uniquement en ce qui a trait à la structure de gestion, à la visibilité et au coût. L'ADRC n'exercerait aucun rôle résiduel direct.

Cependant, on devrait assurer l'échange de renseignements, puisque de nombreux aspects des activités visant l'observation, notamment la vérification des reçus aux fins de l'impôt, seraient sérieusement compromis s'il n'y avait pas de communication entre la commission des organismes de bienfaisance et l'ADRC. Il faudrait toutefois veiller à ce que ces échanges courants n'influent pas sur l'indépendance de la commission.

Facteurs à prendre en considération

Une commission autonome permettrait de régler les problèmes découlant de la séparation des responsabilités. Par ailleurs, les caractéristiques et commentaires concernant la commission du modèle précédent s'appliquent.

Même s'ils sont indépendants du gouvernement, les organes de réglementation doivent appliquer la loi que le Parlement a édictée et élaborée par voie de réglementation (lorsque cette mesure a été autorisée). Il n'existe aucun obstacle formel empêchant un ministre (ou une commission) d'exercer un pouvoir de réglementation qui fait davantage appel à la souplesse et à l'interprétation, pourvu qu'il obtienne l'autorisation nécessaire du Parlement. Si cette autorisation était jugée utile, en raison des impératifs liés à la transparence et à l'objectivité, il serait peut-être préférable de confier cette fonction à un organe autonome, comme la commission des organismes de bienfaisance décrite ici et au modèle 3.

Commentaires entendus

Les participants qui approuvaient le modèle 4 prétendent que les organismes de bienfaisance ne pourraient jamais s'identifier à un organe de réglementation fonctionnant à l'intérieur d'un ministère ou d'une agence gouvernementale. Ils pensent qu'une commission permettrait d'assurer l'unité dans un secteur divers et que cette situation présenterait des avantages concrets pour les organismes de bienfaisance. Ils estiment également qu'une commission a plus de chance de se faire connaître qu'un organisme fonctionnant à l'intérieur d'un gros organisme gouvernemental.

Ceux qui s'opposent à la création d'une commission prétendent qu'une telle mesure exigerait des investissements énormes et que rien ne prouve qu'un tel organe serait plus compétent ou plus efficace que l'organe actuel. Un certain nombre de ces opposants estiment que la nécessité d'une commission pourrait être justifiée uniquement si la responsabilité de la réglementation des organismes de bienfaisance n'était pas confiée à différents paliers de gouvernement ou si elle n'était pas partagée en fonction des divers textes de loi fédéraux régissant le secteur des organismes de bienfaisance au-delà de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, y compris la *Loi sur les corporations canadiennes* et la *Loi sur la concurrence*.

Tout comme dans le cas du modèle 3, certains observateurs craignent que la commission soit dominée par les besoins des gros organismes de bienfaisance et qu'il ne soit pas possible de constituer un conseil d'administration représentatif. En outre, certains ont demandé des précisions quant à la capacité de la commission d'assumer les pouvoirs d'enquête de l'ADRC, y compris les perquisitions en milieu de travail.

Nos conclusions

Les observateurs s'inquiètent que les intérêts de la commission ne tiennent compte que des gros organismes de bienfaisance et que son conseil d'administration ne soit pas représentatif. Nous tenons à préciser que le rôle de l'organe de réglementation, quel que soit le modèle choisi, consiste à interpréter et à appliquer la loi. Les employés de la commission seraient des fonctionnaires, et les membres du conseil d'administration seraient des personnes nommées par le gouverneur en conseil.

Ce serait donc un organe expert plutôt qu'un organe représentatif. Les commentaires et conseils du secteur seraient fournis principalement par l'intermédiaire du groupe consultatif ministériel prévu dans le cas du modèle 1, bien qu'il soit raisonnable de supposer que certains membres du conseil et de la direction seraient des personnes ayant une expérience dans le secteur. En outre, nous nous attendons à ce que le groupe consultatif ministériel soulève une vaste gamme de points de vue différents, y compris le point de vue des petits organismes de bienfaisance.

Les observateurs ont également demandé des précisions en ce qui a trait à la capacité de la commission d'exercer les pouvoirs de vérification de l'ADRC, y compris les perquisitions en milieu de travail. Une législation habilitante sera nécessaire pour permettre à la commission d'exercer ces pouvoirs.

Compte tenu de ces précisions, nous pensons que le modèle 4 a été bien décrit et que ses répercussions ont été entièrement prises en considération.

Évaluation des modèles institutionnels

Lors de l'évaluation des caractéristiques d'un organe de réglementation idéal (chapitre 3), nous avons établi un certain nombre de valeurs fondamentales et de facteurs critiques de succès, que nous résumons ci-après sous forme de critères d'évaluation des répercussions des différents modèles, des coûts et avantages de chacun et de la mesure dans laquelle ils répondent aux besoins des différents intervenants. Ces critères ne sont pas classés par ordre d'importance.

Critères d'évaluation

Mandat central

Ce critère vise la raison d'être de l'organe de réglementation dans le cas de chaque modèle. Les commentaires formulés lors des consultations nous ont amené à conclure que l'organe de réglementation devrait continuer d'avoir comme mandat d'appliquer les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* visant les organismes de bienfaisance, mais nous avons proposé d'autres fonctions susceptibles d'élargir ce mandat dans le modèle 2.

Intégrité

Comme indiqué lors des consultations, l'organe de réglementation doit traiter tout le monde de façon juste et appliquer la loi de façon équitable.

Ouverture

Les commentaires formulés lors des consultations ont permis de rappeler la nécessité, pour l'organe de réglementation, de faire preuve de transparence en ce qui a trait à ses décisions et à son rendement pour assurer l'équité de ses décisions et l'efficacité de la réglementation.

L'organe de réglementation devrait être ouvert et accessible et répondre aux besoins de diverses cultures et de diverses régions.

Service de qualité

Comme indiqué lors des consultations, l'organe de réglementation devrait s'engager à faire preuve de cohérence et de rapidité lorsqu'il rend des décisions et qu'il fournit des renseignements à ses clients.

Connaissance et innovation

L'organe de réglementation devrait continuellement améliorer ses services en essayant de tirer des leçons à partir de ses points forts et de ses lacunes. À cet égard, il devrait établir des partenariats et collaborer avec le secteur et d'autres intervenants en vue de l'atteinte d'objectifs communs.

Soutien

L'organe de réglementation devrait veiller à ce que les organismes de bienfaisance comprennent les règles législatives et règles de common law qui s'appliquent à eux et obtenir l'aide dont ils ont besoin pour respecter ses règles.

Par suite de nos consultations, nous avons élargi ce critère de façon à inclure :

- l'information du secteur en ce qui a trait aux exigences applicables et au processus d'enregistrement;
- l'information du public en ce qui a trait aux activités des organismes de bienfaisance et à la façon de verser des dons de façon judicieuse;
- l'information des employés de l'organe de réglementation pour encourager l'application uniforme des dispositions législatives, le perfectionnement professionnel et le maintien en poste des employés.

Visibilité au public

Le confiance du public diminue lorsqu'il ignore à toutes fins utiles que des règlements existent sur un sujet donné. Il est donc important, pour l'organe de réglementation, de veiller à retenir l'attention du public. Cette attention ne provient pas uniquement, ni même principalement, des mesures de réglementation qu'il prend. L'organe se doit d'établir une identité « institutionnelle »; les Canadiens doivent être au courant de son existence et savoir ce qu'il fait et ce que l'enregistrement d'un organisme à titre d'organisme de bienfaisance signifie et ne signifie pas.

Ressources

Ce critère financier comporte deux volets, soit les dépenses directes nécessaires pour établir les nouveaux éléments institutionnels et les frais supplémentaires liés à l'exploitation du système comparativement à ceux du mécanisme existant.

Principes juridiques et pouvoirs pour déterminer les fins de bienfaisance

L'efficacité d'un organe de réglementation dépend de l'application et de l'interprétation de la loi en fonction des conditions sociales changeantes et du recours à des analogies. Ce critère vise la capacité de l'organe de réglementation de contribuer à l'évolution du droit en éliminant les fins désuètes, en établissant des analogies et en créant des précédents administratifs de concert avec le secteur.

Réglementation coordonnée

Une partie importante du pouvoir de réglementer les activités de bienfaisance est confiée aux provinces et territoires. Nos consultations nous ont permis de confirmer

que l'exploration systématique pour un système de réglementation mieux coordonné présente des avantages.

Ce facteur découle de la facilité et de la capacité d'un modèle institutionnel de collaborer avec les provinces et les territoires pour promouvoir une série cohérente et uniforme de règles pour toutes les administrations.

Soutien du secteur bénévole en général

L'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire a été conçue non seulement pour examiner les organismes de bienfaisance enregistrés, mais également pour renforcer les organismes du secteur bénévole. À l'échelle fédérale, la surveillance porte principalement sur les organismes de bienfaisance, et pour cette raison nous nous sommes penchés sur les questions associées aux organismes de bienfaisance enregistrés; nous savons toutefois qu'il y a un rôle de soutien important à jouer pour renforcer le secteur bénévole. Ce critère met en relief le soutien qui serait offert à l'ensemble du secteur au-delà de l'aide fournie par l'organe de réglementation pour aider les organismes de bienfaisance à respecter la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Défi associé à la transition

La gestion du changement prévue dans le cas de chaque modèle comporte un élément de complexité. Ce critère porte sur les défis associés à l'amélioration des niveaux de service, au transfert des fonctions de réglementation et à la création de nouveaux organes pour tous les modèles possibles.

Tableau d'analyse – Introduction

Le tableau 6 présente les différents modèles et évalue chacun d'entre eux en fonction des critères que nous avons établis. Les modèles ne s'excluent pas les uns les autres. Il est possible de juxtaposer certains aspects de différents modèles pour créer un organe de réglementation qui n'est pas décrit de façon précise dans le présent rapport.

Dans certains cas, notre évaluation d'un modèle est nécessairement conjecturale. Ainsi, dans le cas de la commission des organismes de bienfaisance (modèle 4), les résultats dépendront dans une large mesure des personnes nommées à titre de commissaires et des règles élaborées par ces derniers. De la même façon, il n'est pas possible de prévoir les répercussions qu'aura l'initiative « Orientations futures » sur les activités courantes de la Direction des organismes de bienfaisance.

Évaluation des modèles

	Modèle 1 ADRC à mandat élargi	Modèle 2 ADRC à mandat élargi + agence du secteur bénévole	Modèle 3 ADRC à mandat élargi + commission des organismes de bienfaisance	Modèle 4 Commission des organismes de bienfaisance
Mandat central	Application du droit	Le mandat varie selon l'institution : ADRC – application du droit; ASB – soutien, communication de renseignements et mentorat du secteur	Application du droit, avec un partage des responsabilités entre deux institutions	Application du droit
Intégrité	L'organe de réglementation appliquerait et interpréterait les règles de droit de la même façon que les tribunaux. Les décisions pourraient faire l'objet d'un examen par une autorité impartiale	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1
Ouverture	Possible grâce à un groupe consultatif, à des consultations publiques, à la présentation de rapports annuels et à un site Web faisant état des déclarations annuelles, des décisions et politiques de l'organe de réglementation, des modifications législatives imminentes et d'une base de données consultable à propos des décisions des tribunaux	Offre peut-être le plus de possibilités, parce que le mandat de l'ASB consiste à fournir des conseils et des renseignements	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1
Service de qualité	Possible, pourvu que des indicateurs de rendement soient établis	Identique au modèle 1 – de plus, l'ASB pourrait exercer le rôle de surveillance (« chien de garde »)	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1

Évaluation des modèles

	Modèle 1 ADRC à mandat élargi	Modèle 2 ADRC à mandat élargi + agence du secteur bénévole	Modèle 3 ADRC à mandat élargi + commission des organismes de bienfaisance	Modèle 4 Commission des organismes de bienfaisance
Connaissance et innovation	Possibles grâce à une plus grande interaction avec les autres ministères du gouvernement et avec le secteur, par l'intermédiaire d'un groupe consultatif et grâce à des tournées d'information, des consultations, la participation aux conférences annuelles du secteur, la création de possibilités de perfectionnement du personnel, etc.	La collecte et l'échange de renseignements constitueraient un aspect clé du rôle de la nouvelle ASB	Le nouvel organe proposé dans le cas de ce modèle serait peut-être plus en mesure que celui du modèle 1 de faire preuve d'innovation et d'adapter sa culture organisationnelle en fonction de son mandat	Identique au modèle 3
Soutien	Possible grâce à l'amélioration des publications, des visites sur place, du centre d'appel et de son site Web. Le soutien inclurait la sensibilisation du secteur à propos des processus d'enregistrement et des exigences connexes, la communication de renseignements au public à propos du secteur des organismes de bienfaisance et de la façon judicieuse de verser des dons et la formation des préposés à la réglementation	C'est peut-être ce modèle qui offrirait le plus de soutien. En plus du soutien en matière d'enregistrement et d'observation qu'offre l'ADRC dans le cas du modèle 1, l'ASB fournirait des renseignements au secteur à propos de la gestion, de la reddition de comptes et des règles touchant les organismes du secteur bénévole d'autres administrations et pourrait coordonner les fonctions de soutien dans les autres ministères du gouvernement	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1
Visibilité au public	Possible grâce au site Web, au rapport annuel, à une augmentation des ressources en communication, ainsi qu'à l'ajout du nom de l'ADRC sur les reçus délivrés aux fins de l'impôt	Amélioration par rapport au modèle 1, en raison de la présence d'une nouvelle agence et de l'obligation de soumettre un rapport au Parlement, par l'intermédiaire d'un ministre	Semblable au modèle 2	Semblable au modèle 2

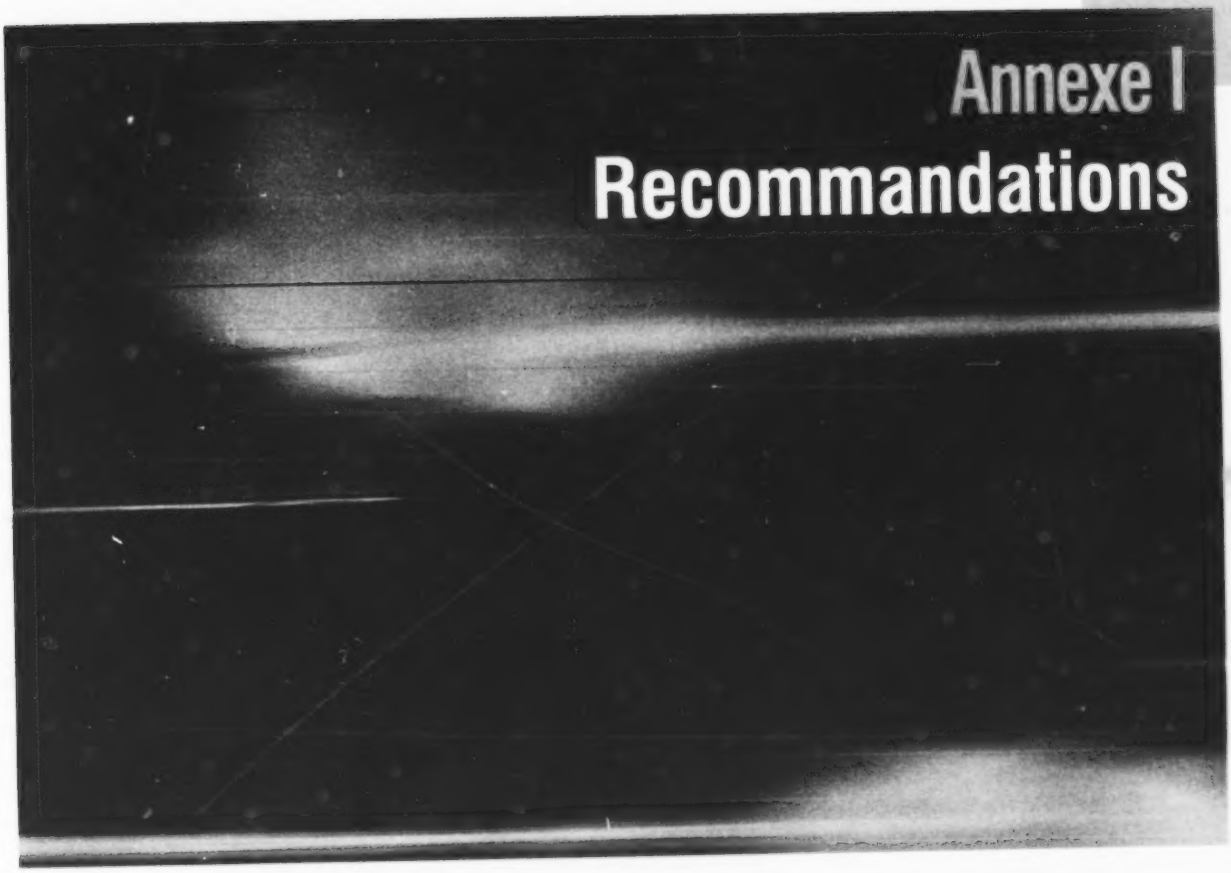
Évaluation des modèles

	Modèle 1 ADRC à mandat élargi	Modèle 2 ADRC à mandat élargi + agence du secteur bénévole	Modèle 3 ADRC à mandat élargi + commission des organismes de bienfaisance	Modèle 4 Commission des organismes de bienfaisance
Ressources	Ressources supplémentaires requises pour adopter les recommandations contenues dans le présent rapport	Les frais opérationnels seraient plus élevés que dans le cas du modèle 1, en raison de la nouvelle fonction de soutien et de l'importance accordée au secteur bénévole en général plutôt qu'aux organismes de bienfaisance enregistrés seulement. Une nouvelle infrastructure serait nécessaire pour une agence distincte	Supérieures à celles du modèle 1. Les frais opérationnels seraient légèrement plus élevés que ceux du modèle 1. De plus, il y aurait un coût unique associé à la création d'une nouvelle commission	Identique au modèle 3
Principes juridiques et pouvoirs de déterminer les fins de bienfaisance	Possible - pouvoir accru d'interprétation et d'application de la loi grâce à des lignes directrices claires quant au pouvoir de l'organe de réglementation de déterminer de nouvelles fins de bienfaisance, à la formation des examinateurs et des capacités de recherche améliorées	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1
Réglementation coordonnée	Possible grâce à des discussions avec d'autres organes de réglementation, échange accru de renseignements entre administrations et la tribune des organes de réglementation. L'ADRC a déjà démontré sa capacité de coordonner ses activités avec celles des provinces et territoires en matière de perception fiscale.	Possible	Possible	Possible

Tableau 6

Évaluation des modèles

	Modèle 1 ADRC à mandat élargi	Modèle 2 ADRC à mandat élargi + agence du secteur bénévole	Modèle 3 ADRC à mandat élargi + commission des organismes de bienfaisance	Modèle 4 Commission des organismes de bienfaisance
Soutien du secteur bénévole en général (organismes à but non lucratif qui ne sont pas des organismes de bienfaisance)	Non inclus	Inclus dans le cadre de la fonction de soutien et d'information exercée par l'ASB	Identique au modèle 1	Identique au modèle 1
Défi associé à la transition	Minime	Moyen – changements mineurs sur le plan de la réglementation – élaboration d'une nouvelle fonction de soutien qui serait exercée par la nouvelle agence elle-même	Complexe – la plupart des fonctions de réglementation (sauf celle de la surveillance de l'observation) seraient transférées à un nouvel organe	Complexe – le transfert de toutes les fonctions de réglementation à un nouvel organe nécessiterait l'élaboration de nouvelles pratiques et procédures



Annexe I
Recommandations

Annexe 1 Recommandations

Le cadre réglementaire

Portée et mandat de l'organe de réglementation

1. Le rôle principal de l'organe de réglementation devrait être maintenu, c'est-à-dire appliquer les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* se rapportant aux organismes de bienfaisance.

2. Pour améliorer la confiance du public dans l'organe de réglementation et dans les organismes de bienfaisance, on devrait respecter les quatre principes directeurs suivants dans le cadre de la réforme fédérale de la réglementation :

   2.1 le cadre réglementaire régissant les organismes de bienfaisance devrait susciter la confiance du public à l'endroit des organismes de bienfaisance au Canada;

   2.2 le cadre réglementaire devrait maintenir l'intégrité des dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* régissant les organismes de bienfaisance;

   2.3 le cadre réglementaire devrait assurer l'application juste de la loi et la transparence des processus décisionnels liés à la réglementation;

   2.4 le processus réglementaire devrait être aussi simple, non répétitif et rentable que possible.

Valeurs repères

3. Pour relever les défis de l'avenir, l'organe de réglementation devrait se fonder sur les quatre valeurs repères suivantes :

   3.1 **Intégrité**. L'organe de réglementation devrait traiter tout le monde de façon juste et appliquer la législation de façon équitable.

   3.2 **Ouverture**. L'organe de réglementation devrait faire preuve d'ouverture à propos de ses décisions et de son rendement.

   3.3 **Services de qualité.** L'organe de réglementation devrait s'engager à rendre des décisions et à fournir des renseignements cohérents, en temps opportun, à ses clients.

3.4 **Connaissance et innovation.** L'organe de réglementation devrait être en mesure d'améliorer continuellement ses services, en s'inspirant de ses points forts et de ses points faibles. À cet égard, il devrait établir des partenariats et collaborer avec le secteur et avec d'autres intervenants pour atteindre des objectifs communs.

Informer le secteur

4. L'organe de réglementation devrait renseigner et aider ses clients.

5. L'organe de réglementation devrait trouver de nouvelles façons innovatrices de communiquer l'information aux organismes de bienfaisance en établissant des partenariats avec le secteur.

6. L'organe de réglementation devrait assumer la responsabilité d'informer les organismes du secteur en ce qui a trait :

   6.1 aux dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et aux règles de common law qui les touchent;

   6.2 aux critères et processus applicables pour obtenir et maintenir le statut d'organisme de bienfaisance enregistré;

   6.3 à la façon de remplir leur déclaration annuelle.

7. L'organe de réglementation ne devrait pas assumer la responsabilité d'informer les organismes de bienfaisance en ce qui a trait :

   7.1 à la régie interne et à la reddition de comptes (mais le gouvernement et le secteur devraient chercher d'autres façons d'améliorer la capacité professionnelle d'organismes de bienfaisance individuels et du secteur en général pour ce qui est de maintenir la confiance du public dans le secteur);

   7.2 aux règles applicables aux organismes de bienfaisance dans d'autres administrations (mais il devrait renvoyer les clients à d'autres sources de renseignements en ce qui a trait à d'autres lois fédérales touchant les organismes de bienfaisance, ainsi qu'aux exigences provinciales et municipales).

Informer le public

8. Les comptables, le secteur et l'organe de réglementation devraient unir leurs efforts pour élaborer des normes améliorées en matière d'établissement de rapports, pertinentes pour les donateurs et pour les organismes de bienfaisance.

9. L'organe de réglementation devrait assumer la responsabilité d'informer le grand public de façon précise en ce qui a trait :

9.1 aux organismes de bienfaisance, en diffusant des données globales sur les organismes de bienfaisance enregistrés;

9.2 aux facteurs dont on doit tenir compte avant de verser un don à un organisme de bienfaisance;

9.3 au processus de réglementation, y compris le processus d'examen utilisé pour déterminer si un organisme réalise des fins de bienfaisance;

9.4 à la façon de confirmer le statut d'organismes individuels;

9.5 à la façon de déposer une plainte en ce qui a trait à un organisme de bienfaisance;

9.6 à la façon de comprendre les états financiers d'un organisme de bienfaisance.

Connaissance/visibilité de l'organe de réglementation

10. L'organe de réglementation devrait déployer des efforts déterminés pour accroître sa présence à l'échelle nationale, de façon à ce que le grand public soit au courant de ses activités et des personnes à contacter pour obtenir des renseignements.

11. Le nom de l'organe de réglementation et comment le contacter devraient être indiqués sur les reçus officiels délivrés aux fins de l'impôt par les organismes de bienfaisance enregistrés.

Ressources

12. L'organe de réglementation devrait disposer des ressources appropriées pour accomplir les tâches qui lui sont confiées. À cet égard :

12.1 on devrait réaliser une étude sur la rémunération pour veiller à ce que les niveaux de classification et les échelles de traitement respectent les exigences du poste;

12.2 les gestionnaires supérieurs de l'organe de réglementation devraient envisager des façons d'encourager les employés à rester au sein de l'organe de réglementation et à parfaire leur expertise;

12.3 on devrait attribuer des ressources supplémentaires pour permettre aux employés de l'organe de réglementation d'assister à divers événements, notamment des séances d'information, des séminaires et des conférences;

12.4 les gestionnaires supérieurs de l'organe de réglementation devraient offrir des possibilités de perfectionnement professionnel, sous forme

de détachements auprès d'organismes de bienfaisance et d'échanges avec ces derniers;

12.5 les effectifs devraient être examinés en fonction de l'augmentation de la charge de travail découlant de l'adoption des recommandations de la Table;

12.6 on devrait accorder une priorité à l'élaboration de systèmes de technologie de l'information répondant aux besoins actuels et futurs de l'organe de réglementation.

Principes juridiques et pouvoirs pour déterminer les fins de bienfaisance

13. On devrait élaborer des lignes directrices claires quant à la nature et à l'étendue des pouvoirs de l'organe de réglementation pour déterminer de nouvelles fins de bienfaisance découlant de l'application des règles de common law aux organismes visés par la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

14. L'organe de réglementation devrait améliorer la formation offerte aux examinateurs, au moment de l'embauche et par la suite.

15. L'organe de réglementation devrait offrir des outils de recherche plus appropriés aux décideurs, notamment l'accès électronique à des bases de données faisant état de décisions antérieures de l'organe de réglementation et des tribunaux, de façon à ce que les examinateurs soient en mesure de déceler des situations semblables et d'interpréter la loi de façon plus uniforme.

Réglementation coordonnée

16. L'organe de réglementation devrait discuter avec les provinces pour envisager des façons de rassurer le public que les organismes de bienfaisance sont réglementés de façon efficace et pour réduire les demandes contradictoires et le fardeau administratif imposé aux organismes de bienfaisance.

17. On devrait apporter des modifications législatives pour permettre à l'organe de réglementation d'échanger des renseignements avec les autorités provinciales appropriées et avec d'autres organes de réglementation fédéraux.

18. On devrait encourager les gouvernements provinciaux à apporter des modifications appropriées à leur législation afin d'assurer une coordination plus appropriée des programmes d'observation.

19. On devrait créer une tribune pour permettre aux organes de réglementation de se réunir et de discuter des questions d'intérêt mutuel.

20. Le ministre fédéral approprié devrait jouer un rôle de leadership et organiser la première rencontre de représentants d'organes de réglementation des organismes de bienfaisance.

Le secteur bénévole dans son ensemble

21. Le gouvernement et le secteur devraient entreprendre un examen approfondi des questions liées à la réglementation et touchant le secteur bénévole dans son ensemble.

Consultation publique

22. L'organe de réglementation devrait trouver des façons d'amener le secteur à discuter périodiquement pour être au courant des préoccupations et des enjeux soulevés par les organismes du secteur bénévole.

23. L'organe de réglementation devrait utiliser tous les moyens à sa disposition pour susciter un dialogue avec le secteur bénévole aux divers stades du processus d'élaboration de politiques.

24. L'organe de réglementation devrait continuer d'organiser des consultations à propos de ses projets de politiques.

25. L'organe de réglementation devrait utiliser son site Web pour communiquer des renseignements à propos des consultations en cours en ce qui a trait à ses projets de politiques, aux consultations récemment terminées, aux résultats de consultations antérieures et aux consultations sur le point de débuter.

26. L'organe de réglementation devrait organiser ses consultations conformément au *Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques*, émis dans le cadre de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire.

Établissement d'un rapport annuel

27. L'organe de réglementation devrait être tenu de déposer un rapport annuel à propos de son rendement et de ses activités, et ce rapport devrait inclure des données globales à propos des organismes de bienfaisance enregistrés.

Groupe consultatif ministériel

28. On devrait mettre sur pied un groupe consultatif ministériel et lui confier le mandat de fournir des conseils administratifs au ministre responsable de l'organe de réglementation.

    28.1 Le groupe consultatif devrait être formé de personnes possédant une expérience et des connaissances variées.

    28.2 Le financement offert devrait permettre de rembourser aux membres du groupe le coût direct de leur participation aux délibérations du groupe consultatif.

28.3 Le financement offert au groupe devrait être suffisant pour lui permettre d'accomplir les tâches qui lui sont confiées.

Accessibilité et transparence

Documents se rapportant à une demande

29. L'identité de l'auteur d'une demande d'enregistrement devrait rester confidentielle jusqu'à ce que l'organe de réglementation accepte ou rejette la demande.

30. L'organe de réglementation devrait indiquer dans son site Web les raisons sur lesquelles reposent toutes ses décisions en matière d'enregistrement.

31. Les documents pouvant être rendus publics en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* dans le cas des organismes de bienfaisance enregistrés devraient également être accessibles sur demande dans le cas des organismes dont la demande d'enregistrement a été refusée, y compris la lettre indiquant les motifs du refus.

32. Les organismes devraient être avertis dès le début du processus d'enregistrement qu'ils peuvent retirer leur demande après avoir reçu une lettre d'équité administrative et que, s'ils choisissent cette option, aucun renseignement à propos de leur demande ne sera rendu public.

33. L'organe de réglementation devrait établir une politique en matière de refus des demandes d'enregistrement lorsque l'auteur d'une demande ne donne pas suite aux lettres de l'organe de réglementation dans les 90 jours suivant la réception de celles-ci.

Documents liés à une mesure visant l'observation

34. On ne devrait pas indiquer le nom d'un organisme faisant l'objet d'une vérification de l'observation et on ne devrait pas indiquer si un organisme fait ou non l'objet d'une vérification, sauf lorsque des sanctions sont imposées.

35. L'organe de réglementation devrait fournir plus d'information au secteur des organismes de bienfaisance et au public à propos de la fonction de vérification.

36. L'organe de réglementation devrait inclure dans son rapport annuel un compte rendu de ses vérifications de l'observation, y compris le nombre de vérifications effectuées et le temps requis pour effectuer ces vérifications.

37. La question de la transparence de la fonction de vérification devrait être examinée dans deux ans, par le groupe consultatif ministériel.

38. L'organe de réglementation devrait compléter ses vérifications plus rapidement.

Documents versés au dossier d'un organisme de bienfaisance et ne se rapportant ni à la demande d'enregistrement ni à une activité de l'observation de l'organe de réglementation

39. L'organe de réglementation devrait fournir sur demande une copie des renseignements qu'un organisme de bienfaisance est tenu de produire, en vertu de la loi ou de la politique, pour obtenir un statut spécial ou une exemption en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, ainsi que toute réponse de l'organe de réglementation.

40. L'organe de réglementation devrait fournir sur demande une copie des états financiers que les organismes de bienfaisance sont tenus de joindre à leur déclaration annuelle de renseignements.

41. La politique permettant de dispenser certains organismes religieux de produire des rapports financiers devrait rester telle quelle.

Renseignements ne se rapportant pas à un organisme précis

42. L'organe de réglementation devrait afficher dans son site Web (et en fournir des imprimés sur demande), sous réserve des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* :

    42.1 ses politiques et procédures;

    42.2 sa base de données (y compris des copies des décisions pertinentes des tribunaux, de ses propres décisions antérieures en ce qui a trait à des demandes inhabituelles ou nouvelles, des données pertinentes provenant d'autres organes de réglementation du secteur des organismes de bienfaisance, ainsi que des lettres d'interprétation technique et des lettres pertinentes de la Direction des décisions de l'ADRC);

    42.3 ses projets de politiques, à des fins de consultation;

    42.4 les modifications législatives imminentes;

42.5 les lignes de conduite opérationnelles destinées aux organismes de bienfaisance.

Appels

Réexamen interne

43. On devrait mettre sur pied une unité indépendante au sein de l'organe de réglementation pour assurer le réexamen interne des demandes d'enregistrement refusées et des sanctions que l'organe de réglementation se propose d'imposer.

44. Les organismes de bienfaisance devraient être tenus de demander un réexamen interne avant de s'adresser à un tribunal, à moins que l'organe de réglementation soit d'accord pour qu'ils procèdent autrement.

45. Les organismes de bienfaisance devraient avoir 60 jours pour déterminer s'il y a lieu de demander un examen de leur dossier et l'unité responsable de l'examen devrait avoir 60 jours pour effectuer cet examen, à moins que l'agent d'examen et l'organisme s'entendent pour prolonger le délai prévu.

46. L'unité d'examen devrait être dotée d'agents qui possèdent de l'expérience dans le domaine du droit de la bienfaisance et qui ont l'habitude de faire affaire avec les organismes de bienfaisance.

47. L'unité d'examen devrait être centralisée mais elle devrait posséder les ressources nécessaires pour permettre à ses agents de voyager.

48. L'unité d'examen devrait être tenue de respecter les politiques de l'organe de réglementation.

49. L'unité d'examen devrait fournir à l'organisme qui demande un examen les raisons de sa décision, par écrit.

50. Les décisions de l'unité d'examen devraient être rendues publiques conformément aux recommandations applicables en matière de transparence prévues au chapitre 4 et le rapport annuel de l'organe de réglementation devrait renfermer un profil statistique des travaux de l'unité.

Audience *de novo*

51. On devrait envisager sérieusement le choix de la Cour canadienne de l'impôt comme tribunal d'appel des décisions de l'organe de réglementation et ces appels devraient être entendus dans le cadre d'une audience *de novo*.

Appel fondé sur le dossier

52. Un appel fondé sur le dossier relativement à une décision de la Cour canadienne de l'impôt devrait être soumis à la Cour d'appel fédérale.

Examen judiciaire des décisions administratives

53. La Section de première instance de la Cour fédérale devrait continuer d'effectuer l'examen judiciaire des décisions administratives.

Intervenants

54. Les règles existantes devraient s'appliquer pour déterminer si on doit permettre à des parties intéressées d'intervenir dans une affaire.

Frais

55. Les règles actuelles de la Cour canadienne de l'impôt en ce qui a trait aux frais devraient s'appliquer aux dossiers d'organismes de bienfaisance qui lui sont soumis, mais dans le cas des appels suivants on devrait prévoir que :

    55.1 quel que soit le résultat de l'appel, l'organe de réglementation devrait assumer les frais des deux parties s'il en appelle d'une décision d'un tribunal inférieur;

    55.2 l'organe de réglementation devrait assumer les frais des deux parties si l'organisme en appelle d'une décision d'une cour inférieure et si le tribunal d'appel renverse la décision de la cour en question, en faveur de l'organisme;

    55.3 dans tous les autres cas, l'organe de réglementation devrait assumer ses propres frais, sauf s'il juge qu'un appel est frivole ou vise à retarder le processus, auquel cas il pourrait demander au tribunal de lui rembourser ses dépenses.

Fonds d'appel

56. On devrait créer un fonds d'appel pour les dossiers d'organismes de bienfaisance en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu;*

    56.1 ce fonds devrait être administré par un organe comme le Programme de contestation judiciaire;

    56.2 les dossiers devraient être choisis en fonction de leur potentiel de clarification du droit de la bienfaisance, pour le bien du public, du secteur bénévole et de l'organe de réglementation;

    56.3 on devrait prévoir du financement supplémentaire dans le cadre du fonds d'appel pour obtenir l'effet cumulatif souhaité en ce qui a trait à la clarification du droit de la bienfaisance;

    56.4 on devrait également offrir du soutien financier aux intervenants.

Sanctions intermédiaires

Les organismes de bienfaisance doivent avoir les moyens de respecter la loi

57. L'organe de réglementation devrait mettre sur pied un programme d'information continu pour fournir aux organismes de bienfaisance et à leurs bénévoles les renseignements dont ils ont besoin pour respecter les exigences législatives.

58. L'organe de réglementation devrait réviser son site Web du point de vue d'une personne nouvelle dans le domaine et concevoir des modules d'information permettant de transmettre des renseignements essentiels dans des termes faciles à comprendre.

59. L'organe de réglementation devrait élaborer et diffuser une politique pour indiquer que son rôle consiste notamment à aider les organismes de bienfaisance à respecter les exigences législatives et à encourager l'observation volontaire en collaborant avec des organismes de bienfaisance pour résoudre les problèmes qui lui sont soumis.

Conclusion d'ententes de redressement

60. L'organe de réglementation devrait élaborer des politiques appuyant la conclusion d'ententes de redressement avec des organismes de bienfaisance qui ne respectent pas la loi, mais ne devrait pas permettre que ces ententes prévoient un règlement financier.

61. Le groupe consultatif ministériel devrait surveiller l'équité des politiques en matière de conclusion d'ententes.

Traitement réservé aux organismes de bienfaisance qui ne produisent pas de déclaration annuelle

62. L'organe de réglementation devrait inclure dans son site Web une liste des organismes de bienfaisance qui risquent des sanctions parce qu'ils ont omis de produire leur déclaration annuelle.

63. Les organismes de bienfaisance qui présentent une nouvelle demande d'enregistrement après avoir fait l'objet d'une révocation de leur enregistrement parce qu'ils avaient omis de produire leur déclaration annuelle devraient être tenus d'y joindre un paiement de 500 $, et l'organe de réglementation devrait pouvoir abolir ces frais, en tout ou en partie, lorsqu'il le juge approprié.

Sanctions intermédiaires : pénalités et mesures incitatives pour assurer l'observation

64. En supposant qu'on mette sur pied le système de recours adéquat que nous avons proposé, la suspension du statut de donataire reconnu devrait être adoptée comme sanction intermédiaire, et on devrait exiger que les organismes de bienfaisance visés soient tenus d'informer leurs donateurs et les autres organismes de bienfaisance de son statut avant d'accepter des dons.

65. L'organe de réglementation devrait effectuer des recherches pour déterminer la faisabilité d'un système permettant de contrôler la délivrance de reçus officiels aux fins de l'impôt et faire part de ses constatations au groupe consultatif ministériel d'ici deux ans.

66. En supposant qu' on mette sur pied le système de recours adéquat que nous avons proposé, la suspension de l'exemption fiscale devrait être adoptée comme sanction intermédiaire, et le taux d'imposition maximal devrait être de 5 % des recettes de toutes provenances de l'organisme de bienfaisance pour l'année précédente ou de 10 % de ce montant dans le cas des récidivistes, plus un montant pouvant atteindre 100 % des recettes découlant d'activités allant à l'encontre des exigences de la *Loi de l'impôt sur le revenu.*

67. Les fonds découlant de la suspension de l'exemption fiscale (qui représentent plus de 1 000 $) devraient être réutilisés à des fins de bienfaisance, après le transfert de l'organe de réglementation à un autre organisme de bienfaisance convenu par l'organe de réglementation et l'organisme faisant l'objet d'une suspension, conformément à la clause de dissolution de ce dernier ou conformément à une ordonnance d'un tribunal.

68. Les sanctions intermédiaires ne devraient pas inclure les sanctions pécuniaires infligées à des particuliers pour le moment.

Révocation de l'enregistrement

69. La révocation de l'enregistrement devrait rester la sanction ultime pouvant être infligée par l'organe de réglementation, mais l'impôt de révocation devrait être révisé conformément aux principes exposés par la Commission de réforme du droit de l'Ontario dans son rapport intitulé *Report on the Law of Charities.*

70. On devrait prévoir un nouveau motif de révocation de l'enregistrement, soit l'obtention de l'enregistrement au moyen de données fausses ou trompeuses.

Cas spécial : Annulation de l'enregistrement

71. La législation devrait prévoir l'annulation dans les cas suivants :
    a) lorsque la demande d'enregistrement a été approuvée par suite d'une erreur administrative;
    b) lorsque la demande d'enregistrement a été approuvée par suite d'une erreur commise par l'auteur de la demande.

72. La législation devrait prévoir les motifs de retrait de l'enregistrement, notamment la perte du statut de bienfaisance par suite de modifications apportées à la loi ou à la politique.

73. Un organisme faisant l'objet d'une révocation de l'enregistrement devrait être autorisé à interjeter un appel sous prétexte que son enregistrement devrait être annulé ou retiré plutôt que révoqué.

Cas spécial : les ordonnances

74. Lorsqu'un juge de la Section de première instance de la Cour fédérale a des motifs raisonnables de croire qu'un organisme de bienfaisance enregistré cause un préjudice important et irréversible au public, il devrait pouvoir émettre une ordonnance *ex parte* pour suspendre immédiatement le statut de donataire reconnu de cet organisme, imposer d'autres mesures justifiées dans les circonstances pour prévenir le tort, ou les deux. L'expression « préjudice causé au public » devrait être définie de façon à inclure l'utilisation de dons de bienfaisance à des fins autres que des fins de bienfaisance et les mesures prises pour induire le public en erreur en lui laissant croire que ses contributions donnent droit à un crédit d'impôt pour dons de bienfaisance ou qu'elles seront utilisées à une fin de bienfaisance.

Description des exigences dans la loi

75. Les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* devraient être révisées de façon à exprimer plus clairement certaines exigences législatives (comme celles décrites dans ce rapport) pour obtenir et conserver le statut d'organisme de bienfaisance enregistré.

Annexe 2
Le processus de consultation

Annexe 2 — Le processus de consultation

Compte tenu des répercussions possibles de ses recommandations sur le secteur bénévole et l'État, la Table a consulté une vaste gamme d'organismes et de particuliers avant de mettre la dernière main à son rapport et à ses recommandations[1].

La Table a publié un rapport provisoire et un document faisant état des faits saillants au début d'août 2002 afin d'obtenir des commentaires et des conseils. Les documents de consultation ont été communiqués de diverses façons. Ainsi :

- les renseignements à propos des délibérations de la Table, le calendrier de consultation et la demande de collaboration ont été communiqués dans le *Bulletin des organismes de bienfaisance enregistrés* de l'ADRC (éditions de juin et août), qui a été distribué aux 78 000 organismes de bienfaisance;
- on a envoyé un avis à 462 organismes du secteur bénévole, groupes cadres, représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux et personnes intéressées, en les invitant à participer au processus de consultation;
- les documents de consultation étaient accessibles dans le site Web de l'Initiative sur le secteur bénévole et communautaire. Ce site Web permettait également l'accès à 13 documents de recherche rédigés par la Table;
- des avis publics ont été affichés dans les sites Web de l'ADRC, du Centre canadien de philanthropie et de la Muttart Foundation et des liens avec le matériel de consultation ont été prévus;
- un avis aux médias a été envoyé aux principaux médias;
- des messages d'intérêt public ont été diffusés par l'intermédiaire des câblodistributeurs locaux du Canada.

Par suite de la publication de son rapport provisoire, la Table a organisé trois séries de consultations avec le secteur bénévole et d'autres parties intéressées :

- des tribunes publiques ont été organisées dans 21 villes entre le 3 septembre 2002 et le 25 octobre 2002. Au moins deux membres de la Table étaient présents pour animer chaque séance, notamment un représentant du secteur public et un représentant du secteur bénévole. La Table a également organisé une séance de consultation avec les employés de la Direction des organismes de bienfaisance;
- dans chaque ville, la Table a permis la présentation d'un nombre restreint d'exposés. Les organismes et les particuliers intéressés ont alors eu l'occasion de faire part de leurs commentaires sur les propositions de la Table. Au total,

[1] Comme indiqué précédemment dans le présent rapport, la Table a contribué à la simplification de la déclaration annuelle de renseignements et à l'élaboration des lignes directrices en ce qui a trait aux « activités commerciales complémentaires ». L'ADRC a organisé des séances de consultation distinctes portant sur ces questions.

21 organismes du secteur bénévole et associations professionnelles ont présenté des exposés;
- les particuliers et les organismes ont également été invités à soumettre des mémoires ou à répondre en ligne. La Table a reçu 24 présentations officielles.

Outre la Table, des organismes-cadres ont également organisé de vastes consultations à l'intention de leurs membres et groupes de clients.

Au total, 524 représentants de 388 organismes ont pris part au processus de consultation. Les participants provenaient principalement d'organismes de bienfaisance locaux et nationaux (66 %). Un plus petit nombre provenaient d'organismes à but non lucratif et d'associations professionnelles (17 %), de ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux (11 %) et du secteur privé (6 %).

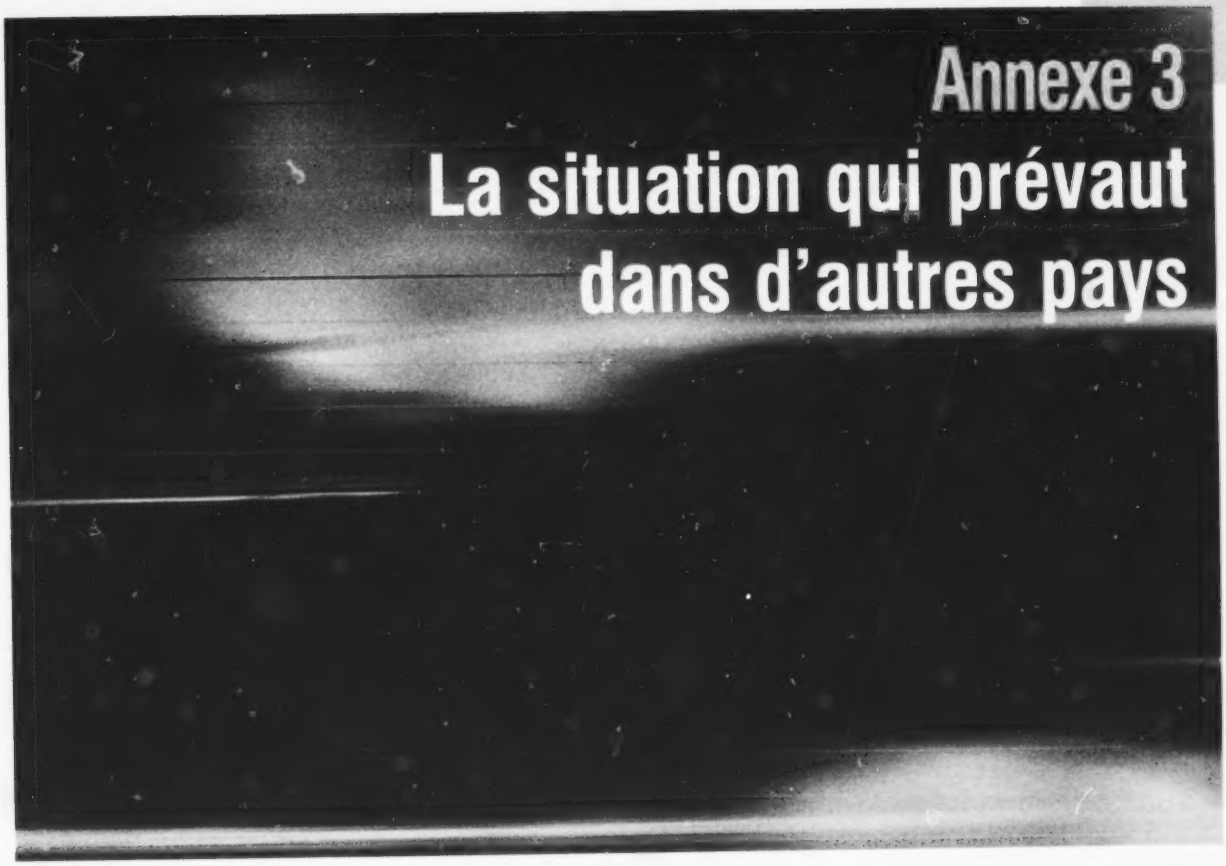
Liste des villes où les consultations ont été tenues

Ville	Dates
Charlottetown	3 septembre
Moncton	4 septembre
Fredericton	6 septembre
Halifax	9 septembre
Sydney	10 septembre
St. John's	12 septembre
Montréal	16 septembre
Québec	17 septembre
Calgary	19 septembre
Edmonton	20 septembre
Vancouver	23–24 septembre
Yellowknife (par voie de vidéoconférence)	23 septembre
Whitehorse (par voie de vidéoconférence)	23 septembre
Victoria	25 septembre
Kelowna	27 septembre
Ottawa-Gatineau	9 octobre
Toronto	15–17 octobre
London	18 octobre
Saskatoon	21 octobre
Regina	22 octobre
Winnipeg	25 octobre

Pour contribuer à focaliser les discussions lors du processus de consultation, on a demandé aux participants de faire part de leurs commentaires à propos des principaux sujets de discussion. Lors des tribunes publiques, les commentaires étaient exprimés de façon anonyme, et des notes détaillées portant sur chaque séance étaient remises à la Table une fois par semaine. Cette mesure a permis aux membres de la Table qui n'étaient pas présents aux séances de prendre connaissance de ce qui s'est dit au cours des séances.

À la fin du processus de consultation, les commentaires formulés lors des tribunes publiques ont été combinés aux commentaires reçus lors des audiences et par écrit. Les commentaires bruts ont été utilisés pour rédiger un rapport d'analyse résumant les commentaires formulés à propos de sujets précis.

La Table a ensuite utilisé le rapport d'analyse pour évaluer les répercussions et le niveau de soutien en ce qui a trait aux recommandations provisoires de la Table. Comme indiqué dans le rapport, la Table a modifié quelques-unes de ses conclusions préliminaires en fonction des conseils obtenus lors des consultations. Cependant, bon nombre des recommandations centrales de la Table ont reçu un appui généralisé.



Annexe 3
La situation qui prévaut dans d'autres pays

Annexe 3

La Charity Commission for England and Wales dans le contexte canadien

Jusqu'à maintenant, seuls l'Angleterre et le pays de Galles ont confié le pouvoir d'accorder et de révoquer l'enregistrement à un organe distinct. Nous nous sommes inspirés de cet organisme lorsque nous avons élaboré les modèles 3 et 4. La commission proposée pour le Canada présente des similitudes avec la commission de l'Angleterre et du pays de Galles, sauf qu'elle aurait des pouvoirs différents.

L'une des distinctions importantes réside dans le fait que la Charity Commission for England and Wales applique la loi dite *Charities Act*, qui n'est pas l'équivalent fonctionnel de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Cette loi confère à la Charity Commission for England and Wales le pouvoir de juridiction sur toutes les questions visant les organismes de bienfaisance, y compris les pouvoirs de réglementation qui, au Canada, relèvent des provinces; c'est le cas, notamment, de la prestation d'une aide et de conseils pour veiller à ce que les organismes de bienfaisance adoptent des pratiques administratives valables et soient organisés de façon efficace.

À l'heure actuelle, le principal rôle d'un organisme de réglementation fédéral et ce, quel que soit le modèle choisi, consiste à respecter l'intention du Parlement quant à sa façon d'appliquer les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* visant les organismes de bienfaisance.

La loi dite *Charities Act* confère à la Charity Commission for England and Wales un certain nombre de pouvoirs qui n'existent pas du point de vue constitutionnel au Canada, ce qui rend les comparaisons parfois difficiles. Ces pouvoirs comprennent le pouvoir de ne pas tenir compte de décisions rendues antérieurement par les tribunaux lorsque les circonstances ont changé et le pouvoir d'exercer des pouvoirs conjointement avec les tribunaux en ce qui a trait à certaines fonctions administratives. Cette situation permet dans une certaine mesure de considérer la Charity Commission for England and Wales comme un organisme quasi judiciaire.

Enfin, en tant qu'organisme autonome, la Charity Commission for England and Wales ne relève pas d'un ministre en ce qui a trait à ses décisions en matière de réglementation, mais elle relève d'un ministre en ce qui a trait à son rendement annuel.

Accessibilité et transparence

Aux **États-Unis**, l'*Internal Revenue Code* permet au public d'avoir accès aux déclarations annuelles et aux demandes d'enregistrement d'organismes ayant obtenu une exemption fiscale. Les organismes non admissibles ne sont pas assujettis à ces dispositions. On peut obtenir cet accès auprès du Internal Revenue Service ou auprès de l'organisme proprement dit, qui doit, si on lui demande des renseignements, les fournir rapidement et gratuitement, sans quoi il s'expose à une sanction pécuniaire.

Pour ce qui est des demandes, les documents suivants doivent être accessibles :

- le formulaire de demande;
- tous les documents et relevés que l'Internal Revenue Service exige de la part des organismes qui présentent une demande d'enregistrement;
- tout relevé ou autre document justificatif produit par l'organisme à l'appui de sa demande;
- toute lettre ou tout autre document produit par l'Internal Revenue Service relativement à une demande.

En **Angleterre et au pays de Galles**, la loi dite *Charities Act* oblige la Charity Commission à tenir un registre faisant état du nom de chaque organisme de bienfaisance enregistré et de tout autre renseignement ordonné par les commissaires. Le registre est accessible au public, tout comme les copies (ou éléments) des fiducies régissant tout organisme de bienfaisance enregistré et fournies aux commissaires.

Les rapports annuels et comptes des organismes de bienfaisance soumis à la Commission sont accessibles au public, dans les bureaux de la Commission ou sous forme de photocopie, mais des frais sont exigés pour les photocopies. Le grand public peut également examiner les comptes de tout organisme de bienfaisance en présentant une demande écrite à cet effet à l'organisme de bienfaisance. L'organisme de bienfaisance peut exiger des frais au titre du traitement, mais il doit accéder à la demande dans les deux mois suivant la réception de celle-ci, sinon les administrateurs sont passibles de poursuites et d'une amende.

Les rapports sur les enquêtes menées par les commissaires peuvent être publiés si ces derniers le jugent bon.

En tant qu'organisme ministériel non dirigé par un ministre, la Commission est assujettie à la loi dite *Freedom of Information Act 2000*, qui correspond à peu près à la *Loi sur l'accès à l'information* du Canada. La commission a publié quelques lignes directrices opérationnelles à ce sujet. L'accès aux renseignements détenus par la Commission reste assujetti à un certain nombre de restrictions. Ainsi :

- les articles de correspondance peuvent rester confidentiels;
- les dossiers peuvent encore être réglés en se fondant sur le principe qu'il n'y aura pas de publicité;
- les discussions antérieures à une décision peuvent être gardées confidentielles s'il est dans l'intérêt du public de ne pas les communiquer;
- une personne qui veut obtenir le nom et l'adresse des fiduciaires d'un organisme de bienfaisance doit être renvoyée à la personne et à l'adresse indiquées dans le site Web.

Dans la pratique, la Commission mentionne les organismes par leur nom et indique les motifs de ses décisions, qu'elles soient favorables ou non. Cette pratique semble devenir de moins en moins fréquente. Dans son site Web, les organismes de bienfaisance sont mentionnés le plus souvent relativement aux pouvoirs d'enquête de la Commission.

Appels

Aux **États-Unis**, toutes les demandes d'exemption fiscale soumises à l'Internal Revenue Service sont traitées par le bureau central, à Cincinnati. Lorsque la réponse est défavorable (ou que l'organisme reçoit une lettre indiquant la révocation imminente d'une exemption existante), l'organisme peut demander un recours auprès d'une direction générale distincte de l'Internal Revenue Service (Appeals Office) en produisant une lettre de contestation dans les 30 jours. Cette lettre doit renfermer des renseignements comme les aspects de la décision initiale sur lesquels l'organisme n'est pas d'accord, les faits à l'appui de sa position, ainsi que la législation ou autre source d'autorisation sur laquelle il se fonde. On peut organiser une conférence sur demande, sinon la procédure peut avoir lieu par correspondance ou par téléphone. Les employés du Appeals Office peuvent rendre une décision uniquement en fonction des précédents et des politiques établis. S'il n'y a pas de précédent ou de politique, la question est soumise à l'administration centrale, à Washington. L'organisme peut alors soumettre le dossier directement à Washington.

En outre, les organismes peuvent s'adresser directement à un tribunal[1] au lieu de s'adresser au Appeals Office, ou ils peuvent s'adresser à un tribunal s'ils n'approuvent pas la décision du Appeals Office ou de l'administration centrale. Si le tribunal donne raison à l'organisme, ce dernier peut récupérer ses frais administratifs et ses frais de litige.

En **Angleterre et au pays de Galles**, si la Charity Commission[2] conclut qu'un organisme n'est pas admissible en vue de l'enregistrement, elle doit lui envoyer une lettre lui expliquant pourquoi. L'organisme peut répondre par écrit s'il n'approuve pas la décision de la Commission ou s'il considère que la Commission n'a pas bien compris la demande. Une telle réponse déclenche un examen interne de la décision. L'examinateur est indépendant des décideurs initiaux. Si l'examen donne lieu au maintien de la décision défavorable, l'organisme peut alors demander un examen par le chef du Service juridique et, en bout de ligne, par les commissaires. Si la décision reste défavorable, l'organisme peut interjeter un appel devant la High Court (Haute Cour de justice)[3]. Au cours des dernières années, très peu de cas ont été soumis aux tribunaux britanniques après avoir été examinés par la Charity Commision.

Un organisme risquant de voir son nom radié du registre parce qu'il ne semble plus être un organisme de bienfaisance peut également demander un examen interne de la décision préliminaire défavorable. Son nom n'est pas radié du registre tant que l'examen n'est pas terminé, mais son nom est radié si l'examinateur rend une décision négative. L'organisme peut alors en appeler devant la High Court

Les interventions de tiers sont permises. La loi dite *Charities Act* permet à quiconque est ou peut être touché par l'enregistrement d'un organisme à titre d'organisme de bienfaisance de s'opposer à une décision de la Commission au motif que l'organisme n'est pas un organisme de bienfaisance. Un tiers peut également s'adresser à un tribunal si la Commission rejette son opposition.

Sanctions intermédiaires

À l'échelle fédérale, les **États-Unis** ont adopté de nouvelles sanctions intermédiaires sous forme de taxe d'accise en 1996 (il s'agit des sanctions suivies d'un astérisque dans la liste ci-après)[4], bien qu'un certain nombre de sanctions soient déjà prévues

[1] Le tribunal en question serait généralement l'équivalent de la Cour canadienne de l'impôt.

[2] La Charity Commission est également dotée d'un système lui permettant de traiter les plaintes à propos de ses services plutôt que de ses décisions. Un plaignant peut s'adresser à un examinateur indépendant après avoir épuisé les procédures internes de la Commission.

[3] L'équivalent canadien serait la Section de première instance de la Cour d'appel fédérale ou la Section de première instance d'une cour provinciale supérieure.

[4] Les nouvelles sanctions intermédiaires sont adoptées graduellement, et la Table n'est pas au courant d'une analyse qui aurait déjà été effectuée pour vérifier leur efficacité.

dans l'*Internal Revenue Code*. Voici des exemples de sanctions pouvant être infligées par l'Internal Revenue Service :

- une amende quotidienne imposée à un organisme qui omet de produire une déclaration annuelle dans les délais prévus ou qui produit une déclaration incomplète;
- une amende de 20 $ par jour infligée à un employé d'un organisme qui refuse de fournir une copie de la déclaration annuelle de l'organisme à un citoyen qui en fait la demande;*
- un impôt équivalant au pourcentage du montant consacré à des activités politiques partisanes et du montant en sus de la limite permise pour les activités de « lobbying »;
- un impôt sur le revenu provenant d'activités commerciales non complémentaires;
- des pénalités infligées à un organisme pour avoir émis des reçus inappropriés pour dons de bienfaisance dans le cadre d'une promotion visant à sous-estimer l'impôt;
- l'impôt exigé auprès de personnes qui exercent un poste d'influence au sein d'un organisme de bienfaisance, pour avoir obtenu un « avantage excessif » de la part de l'organisme de bienfaisance;*
- des impôts à taux variable exigés de la part de fondations privées qui s'adonnent à des délits d'initiés, qui ne respectent pas le montant minimal des dépenses, qui détiennent des intérêts commerciaux dépassant la limite, qui effectuent des placements imprudents et qui effectuent des paiements à une fin autre qu'une fin de bienfaisance.

L'Internal Revenue Service utilise également son site Web pour fournir une liste des organismes de bienfaisance et encourager ces derniers à produire une déclaration dans les délais prévus. Cette liste ne fait état que des organismes ayant produit une déclaration dans les délais prévus.

Le *Code* permet au Internal Revenue Service de conclure des ententes pour régler les comptes d'un contribuable. Les organismes sont fortement encouragés à conclure de telles ententes pour éviter de perdre leur exemption fiscale (il n'y a toutefois pas d'équivalent de l'impôt de révocation du Canada). Ces ententes peuvent prévoir des paiements visant à défrayer les coûts du Internal Revenue Service, mais elles visent principalement à faire en sorte que le problème ne se reproduise pas. À cet égard, l'Internal Revenue Service doit examiner de près les opérations d'un organisme et exiger, par exemple, que son conseil d'administration soit restructuré. Les ententes conclues peuvent également renfermer une disposition permettant la publication des éléments de celles-ci.

En **Angleterre et au pays de Galles**, la Charity Commission ne peut pas infliger des sanctions équivalant à la révocation de l'enregistrement et à l'impôt de révocation du Canada. Elle peut radier le nom d'organismes de son registre, mais elle s'attarde principalement à protéger les biens consacrés à des fins de bienfaisance et à prendre des mesures à l'endroit d'administrateurs ou de fiduciaires. Par conséquent, aucune

sanction pécuniaire n'est infligée aux organismes, mais les organismes de bienfaisance qui ne respectent pas la loi sont publiquement désignés.

Dans les faits, la principale sanction consiste à mener une enquête en vertu de l'article 8 de la loi dite *Charities Act*. Si les enquêteurs de la Commission concluent qu'il y a eu un écart de conduite ou une mauvaise gestion (ces expressions ne sont pas définies), la Commission peut exercer une vaste gamme de pouvoirs qui, au Canada, relèvent des provinces, notamment :

- nommer un séquestre et un gestionnaire pour remplacer un conseil existant;
- procéder à un gel des biens de l'organisme de bienfaisance;
- renvoyer un administrateur ou un employé;
- élaborer un scénario qui pourrait modifier du tout au tout la constitution de l'organisme de bienfaisance visé.

Les organismes de bienfaisance sont mentionnés publiquement lorsque les résultats de ces enquêtes sont affichés dans le site Web de la Commission. La Commission fournit également une liste des organismes de bienfaisance qui n'ont pas produit de déclaration depuis deux ans. C'est ce qu'on appelle « naming-and-shaming » (on désigne les organismes pour qu'ils se sentent coupables).

Par ailleurs, toute « personne » qui ne respecte pas les exigences en matière de production prévues dans la loi dite *Charities Act* est coupable d'une infraction passible d'une amende. D'autres infractions sont également prévues. En pareil cas, la Commission soumet la question à la police en lui demandant de porter des accusations. La loi permet le libre-échange de renseignements entre la Commission, la police et diverses autorités gouvernementales, notamment les autorités locales qui octroient des permis en vue de diverses activités de financement.

Modèles institutionnels

Lors de notre examen des arrangements institutionnels, nous avons examiné la situation qui prévaut dans d'autres pays de common law (Angleterre et pays de Galles, Écosse, États-Unis, Australie et Nouvelle-Zélande).

Dans la majorité des pays examinés, c'est l'administration fiscale qui décide initialement si un organisme est un organisme de bienfaisance ou non et ce, parce qu'on estime qu'elle est impartiale et qu'elle est la mieux placée pour administrer un régime de déductions fiscales, notamment pour déterminer quels organismes ont droit à une exemption fiscale.

À l'heure actuelle, seuls l'Angleterre et le pays de Galles ont délégué le pouvoir d'accorder et de révoquer l'enregistrement à un organe distinct. Cependant, il convient de signaler que le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a annoncé son intention de procéder à la création d'une commission. Certains observateurs pensent que la délégation des pouvoirs en matière d'enregistrement et de réglementation à un organe distinct est justifiée en raison de l'expertise acquise par la Charity Commission en ce qui a trait à une vaste gamme de questions liées aux activités de bienfaisance, notamment les questions qui relèvent des provinces au Canada. Cette vaste juridiction n'est pas possible du point de vue constitutionnel au Canada.

Conformément à la loi dite *Charities Act*, le rôle général des commissaires consiste à promouvoir l'utilisation efficace des ressources d'organismes de bienfaisance, c'est-à-dire :

- encourager l'élaboration de méthodes d'administration plus appropriées;
- fournir des conseils et des renseignements aux fiduciaires d'organismes de bienfaisance à propos de toute question visant un organisme de bienfaisance;
- mener des enquêtes et vérifier les abus.

Certaines mesures prises récemment dans d'autres pays pourraient présenter un intérêt. Cependant, il convient de signaler que, compte tenu des différences sur le plan du mandat et de la nature de ces enquêtes, les constatations ne s'appliquent pas nécessairement au présent examen.

En Australie, un récent examen à propos de la définition des organismes de bienfaisance et des organismes connexes a donné lieu à une recommandation en vue de la création d'un organe administratif indépendant, à l'échelle nationale, pour les organismes de bienfaisance et les entités connexes. Il a également donné lieu à une recommandation selon laquelle le gouvernement devrait obtenir l'appui de tous les gouvernements des états et territoires en vue de la mise sur pied de cet organe administratif.

Tout comme au Canada, ce sont principalement les gouvernements régionaux qui sont responsables des organismes de bienfaisance en Australie. La situation qui prévaut en Australie propose un modèle pour le transfert des pouvoirs fédéraux à un organe administratif distinct si les provinces et territoires acceptent également de déléguer leurs pouvoirs en ce qui a trait aux organismes de bienfaisance à un tel organe.

En Écosse, le Scottish Charities Office est responsable de la surveillance des organismes reconnus comme étant des organismes de bienfaisance par le Inland Revenue ou par la Charity Commission for England and Wales. À cet égard, il doit surveiller l'observation de la loi et mener des enquêtes en cas de préoccupations soulevées relativement à des écarts de conduite et à une mauvaise gestion.

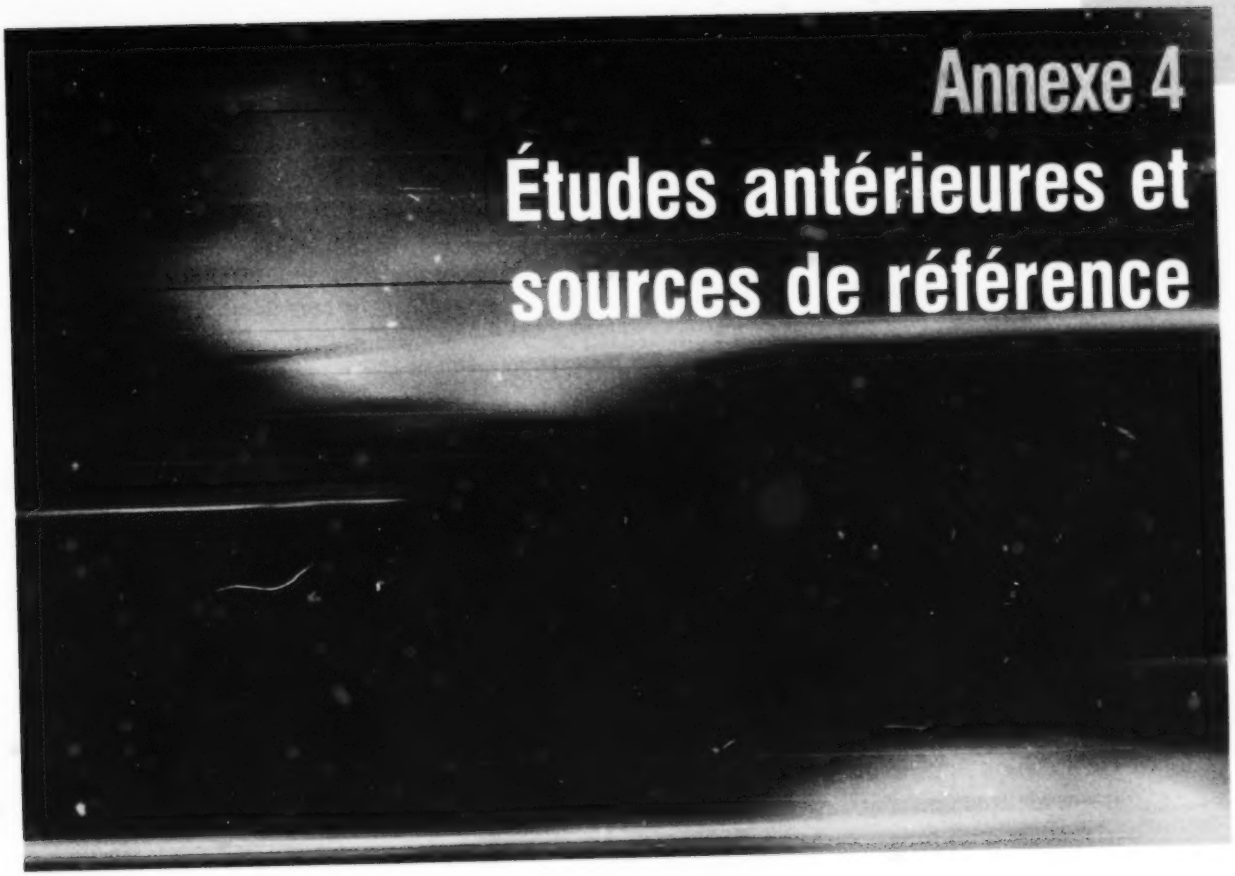
Par suite d'un récent examen de la réglementation visant les organismes de bienfaisance, l'Écosse envisage également de transférer les responsabilités de surveillance des organismes de bienfaisance à une commission calquée sur la Charity Commission for England and Wales. La Scottish Charity Law Review Commission recommande notamment que le nouvel organe joue deux rôles, soit protéger les intérêts du public et offrir un système efficace de soutien et de réglementation dans le cas des organismes de bienfaisance. Cependant, en Écosse, les fonctions de surveillance et de réglementation des organismes de bienfaisance ne sont pas exercées conjointement avec des gouvernements régionaux comme c'est le cas au Canada.

Un rapport d'enquête sur l'enregistrement, la déclaration et la surveillance des organismes de bienfaisance de la Nouvelle-Zélande, publié en février 2002, proposait trois solutions de rechange, soit : une commission des organismes de bienfaisance, un organe semi-autonome fonctionnant à l'intérieur d'un ministère gouvernemental et doté d'un groupe consultatif statutaire pour le secteur des organismes de bienfaisance et une unité administrative fonctionnant à l'intérieur d'un ministère gouvernemental.

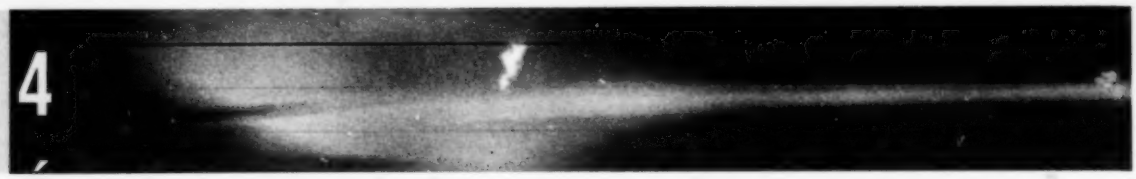
L'option retenue était une commission responsable des organismes de bienfaisance. On recommandait de créer une telle commission sous forme de société d'État dotée de sa propre loi et de son propre règlement parce qu'on estime qu'une telle commission serait plus acceptable pour le secteur et que les coûts associés à la surveillance et à l'exécution seraient probablement moins élevés si le secteur appuyait cette mesure et s'il avait confiance dans l'organe.

L'État nommerait les commissaires, et la majorité d'entre eux proviendraient du secteur bénévole. La nouvelle commission jouerait le rôle de « guichet unique » pour ce qui est des exigences législatives imposées aux organismes de bienfaisance.

Le rapport d'enquête recommandait également que la commission soit tenue de présenter un rapport annuel au secteur et au gouvernement, par l'intermédiaire du ministère des Finances, et au ministre responsable du secteur bénévole et communautaire. À l'heure actuelle, les organismes de bienfaisance doivent présenter une demande d'enregistrement au Inland Revenue (administration fi cale). Le gouvernement de la Nouvelle-Zélande a maintenant accepté la recommandation découlant de l'enquête et il est en train d'élaborer un modèle de commission.



Annexe 4
Études antérieures et sources de référence



Accessibilité et transparence

En 1996, la Commission de réforme du droit de l'Ontario publiait son rapport intitulé *Report on the Law of Charities*. Ce rapport renfermait un certain nombre de propositions en ce qui a trait à l'enregistrement des organismes de bienfaisance en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Il faisait remarquer que la Direction des organismes de bienfaisance reçoit quelque 4 000 demandes d'enregistrement par année et procède à la révocation de l'enregistrement de quelque 2 000 organismes et que, dans la quasi-totalité des cas, la décision n'est pas accessible au public. La Commission invitait la Direction à publier un rapport annuel correspondant à peu près au rapport publié par la Charity Commission for England and Wales.

Trois ans plus tard, le groupe Broadbent signalait, dans son rapport intitulé *Consolider nos acquis : pour une meilleure gestion et transparence au sein du secteur bénévole au Canada* (1999), le manque de transparence en ce qui a trait au processus d'enregistrement et aux politiques de l'ADRC. Le groupe estimait que les demandes d'enregistrement et les décisions connexes devraient être considérées comme des documents publics. De même, l'organe de réglementation devrait publier couramment des lignes directrices en matière d'interprétation des « zones grises » de la loi.

La Table sur l'amélioration du cadre réglementaire a accordé une grande attention à la question de la transparence. Dans sa contribution au rapport intitulé *Travailler ensemble – Une initiative conjointe du gouvernement du Canada et du secteur bénévole* (1999), elle précisait qu'être transparent, c'est informer, rendre des comptes, répondre aux demandes de renseignements et gérer ses affaires de manière ouverte et compréhensible. Elle estimait que le système actuel était loin de respecter cette norme, et que c'est pourquoi l'enregistrement est perçu comme un processus administratif complexe et difficile à comprendre. La transparence est nécessaire pour offrir une orientation aux organismes quant à l'application et à l'interprétation des règles de common law. La Table aimerait que le processus d'enregistrement soit aussi ouvert que possible en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et elle estime que les interventions de tiers au stade de l'enregistrement seraient souhaitables. Cependant, elle considère que peu de renseignements devraient être communiqués en ce qui a trait à l'observation. Le fait que des enquêtes ont été menées à l'endroit d'un organisme ne devrait pas être rendu public, étant donné que cet élément

pourrait, à lui seul, s'avérer préjudiciable, même si la vérification ne permet pas de déceler des problèmes importants.

Dans son document intitulé « Federal Regulation of Charities » (2000), Patrick Monahan faisait remarquer également que les décisions de l'ADRC sont secrètes et ne peuvent pas être examinées. De même, compte tenu de la pénurie de précédents, l'absence d'énoncé de politique est encore plus regrettable. M. Monahan prône un régime axé sur la transparence et respectant les principes en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels, ainsi qu'un rapport annuel faisant état des décisions importantes.

Dans son document intitulé « Charities, Public Benefit and the Canadian Income Tax System » (1998), Arthur Drache soulignait que les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* en matière de protection de la confidentialité font en sorte que les fiscalistes ignorent complètement les types d'organismes qui ont été enregistrés et qui ne l'ont pas été, et il proposait que les principales décisions soient publiées. Dans leur document intitulé « A Canadian Charity Tribunal for Canada » (2000), M. Drache et Laird Hunter prônaient le transfert des décisions en matière d'enregistrement de l'ADRC à un autre organe, en partie pour contourner les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* en matière de protection de la confidentialité et pour permettre une explication appropriée de ces décisions.

Appels

L'une des principales préoccupations de la Commission de réforme du droit de l'Ontario, dans son *Report on the Law of Charities* (1996), consistait à assurer l'harmonisation de la réglementation fédérale et de la réglementation provinciale. À cet égard, elle proposait que les provinces responsables d'un organisme en particulier aient, à tout le moins, le droit de formuler des commentaires au stade administratif et le droit d'intervenir en cas d'actions en justice. De façon plus générale, la Commission propose de permettre à des tiers d'intervenir au stade judiciaire, sous réserve de l'approbation du tribunal visé.

La Commission n'est pas d'accord pour que le seul mécanisme de recours prévu dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* soit un appel devant la Cour d'appel fédérale. Compte tenu de la nécessité d'une expertise dans le domaine du droit régissant les organismes de bienfaisance, la Commission prône la création d'un tribunal intermédiaire responsable exclusivement des questions liées au droit régissant les organismes de bienfaisance. Cependant, elle estime que la réduction des frais administratifs, l'équité procédurale, la transparence et l'établissement d'un dossier mieux constitué pourraient être plus facilement assurés grâce à un mécanisme de recours existant : la Cour canadienne de l'impôt. Les audiences pourraient être

tenues de la même façon que dans le cas d'un appel concernant une cotisation d'impôt, c'est-à-dire sous forme d'audience *de novo*.

La Commission a également recommandé de permettre aux organismes qui présentent une demande d'enregistrement d'avoir automatiquement le droit d'interjeter appel si la Direction des organismes de bienfaisance n'a pas rendu une décision relativement à leur demande dans les 90 jours suivant la réception de celle-ci plutôt que dans les 180 jours comme c'est le cas actuellement.

Dans son document intitulé « Charities, Public Benefit and the Canadian Income Tax System » (1998), Arthur Drache en est venu à une conclusion semblable. D'après lui, une réforme est nécessaire parce que les coûts et autres contraintes ont limité le nombre de cas pouvant faire l'objet d'un appel. Il estime que la solution idéale consisterait à créer un tribunal responsable des organismes de bienfaisance comme organe indépendant qui pourrait acquérir sa propre expertise, mais la Cour canadienne de l'impôt constituerait une solution de rechange acceptable. D'après lui, la procédure appliquée par la Cour d'appel fédérale est inappropriée. Dans un document suivant (Drache et Hunter, « A Canadian Charity Tribunal : A Proposal for Implementation » (2000)), les auteurs signalaient que le processus de la Cour d'appel fédérale est un appel et non pas une audience *de novo*. Autrement dit, il incombe à l'organisme de prouver que la décision de la Direction des organismes de bienfaisance est inappropriée. Par ailleurs, l'organisme qui en appelle d'une décision de la Direction ne peut pas procéder à un interrogatoire préalable, convoquer des témoins et procéder à un contre-interrogatoire auprès des décideurs du gouvernement pour assurer leur impartialité.

Dans son rapport intitulé *Pour une meilleure gestion et transparence au sein du secteur bénévole au Canada* (1999), le groupe Broadbent prônait également l'adoption de mesures pour faire en sorte que le processus d'appel soit plus accessible et moins onéreux, et il proposait de prévoir des appels devant la Cour canadienne de l'impôt.

La Table sur l'amélioration du cadre réglementaire, dans sa contribution au rapport *Travailler ensemble* (1999), critiquait le système existant parce qu'il n'est pas facilement accessible et qu'il est trop onéreux. D'après elle, étant donné que seulement un petit nombre de dossiers ont fait l'objet d'une décision, il n'offre pas suffisamment d'orientation à l'organe de réglementation et au secteur bénévole. Cette première table a fait savoir que la réforme du système devrait permettre un accès accru aux appels et une plus grande acquisition d'expertise de la part des arbitres.

Tous les modèles d'organes de réglementation du secteur des organismes de bienfaisance examinés par la Table sur l'amélioration du cadre réglementaire prévoient une audience *de novo*. La Cour canadienne de l'impôt n'a pas été recommandée comme tribune idéale pour tenir une telle audience; on a plutôt recommandé de créer un nouvel organisme quasi judiciaire. Si l'ADRC reste responsable de la décision initiale, on devrait envisager le réexamen de la décision initiale dans le cadre d'un processus d'examen interne. La Table sur l'amélioration du cadre réglementaire a

également recommandé le recours à des mécanismes de règlement extrajudiciaire des conflits comme solution de rechange à une action en justice.

Patrick Monahan (« Federal Regulation of Charities » (2000)) estimait que le processus d'appel actuel présente des anomalies et qu'il est désuet. À son avis, il impose un fardeau financier considérable à un organisme, puisqu'il oblige celui-ci à faire appel à un avocat et à établir une documentation importante. Il a fait remarquer que la Cour d'appel fédérale elle-même avait des doutes quant à l'efficacité d'un processus qui lui demande d'« examiner les questions pertinentes de droit et de fait sans l'aide d'aucune conclusion de fait tirée par un tribunal de première instance et même sans l'aide d'aucun témoignage sous serment[1]. » M. Monahan s'est demandé si la création d'un tribunal spécial responsable de la tenue d'audiences *de novo* constituerait l'option idéale, mais il doute qu'il y ait suffisamment de travail pour justifier la création d'un tel tribunal. En fait, il considère que la Cour canadienne de l'impôt est l'organe le mieux placé pour tenir les audiences, puisque les organismes de bienfaisance peuvent avoir recours à la procédure informelle de la Cour.

Sanctions intermédiaires

Tous les observateurs précédents ont souligné la nécessité de sanctions intermédiaires et proposé diverses sanctions.

Dans son *Report on the Law of Charities* (1996), la Commission de réforme du droit de l'Ontario proposait des pénalités ou des taxes d'accise pouvant être infligées à un organisme ou aux fiduciaires reconnus coupables et tenant compte de l'importance de la disposition en question et de la gravité de l'inobservation. Les montants prélevés de cette façon pourraient servir à défrayer le coût de l'application de la loi ou être versés à d'autres organismes du secteur. D'après la Commission, l'ADRC aurait une mesure efficace pour encourager l'observation si les organismes de bienfaisance devaient obtenir des feuillets de reçus pour dons de bienfaisance auprès de l'ADRC. La Commission n'apprécie guère l'impôt de révocation actuel parce qu'il va à l'encontre des dispositions provinciales en matière de droit régissant les organismes de bienfaisance. Elle recommande plutôt qu'un tribunal transfère les biens d'organismes de bienfaisance dont l'enregistrement a été révoqué à un autre organisme de bienfaisance et que ces biens soient protégés entre temps grâce à une mise sous séquestre ou à une confiscation par l'ADRC.

Dans son rapport, la Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole (le groupe Broadbent, 1999) insistait sur la nécessité, dans le cadre du programme de l'observation de l'ADRC, de renseigner les organismes de

[1] *Human Life International in Canada Inc. c. Ministre du Revenu national* [1998] 3 C.F. 202.

bienfaisance et de leur donner l'occasion de régler les problèmes décelés. Il proposait une vaste gamme de mesures d'exécution, notamment la communication de renseignements, la publicité et les amendes avant de recourir à la révocation de l'enregistrement.

La Table sur l'amélioration du cadre réglementaire a formulé un certain nombre de suggestions dans le document intitulé *Travailler ensemble* (1999). Ainsi, elle a proposé que le processus règlement des différends soit accessible lorsque l'infraction est attribuable à l'ignorance ou que l'infraction elle-même fait l'objet d'un différend. Le rapport *Travailler ensemble* proposait diverses sanctions intermédiaires, notamment :

- des sanctions pécuniaires à l'endroit d'un donateur ou d'un organisme qui obtient un gain de façon illégale;
- la suspension du droit de délivrer des reçus officiels aux fins de l'impôt;
- la publicité pourrait s'avérer une sanction efficace et pourrait être combinée à un système d'ordonnances formelles obligeant un organisme de bienfaisance à respecter la loi;
- toute sanction intermédiaire devrait être assortie d'un mécanisme d'appel approprié.

Dans son document intitulé « Federal Regulation of Charities » (2000), Patrick Monahan appuyait les propositions contenues dans le rapport *Travailler ensemble*. Dans le document intitulé « Intermediate Sanctions » (1999), Arthur Drache proposait un certain nombre de sanctions pécuniaires. De façon générale, il prône les sanctions à l'endroit d'un organisme plutôt que de ses administrateurs ou employés. Si, toutefois, l'inobservation vise un transfert inapproprié de biens à partir de l'organisme de bienfaisance, la sanction devrait être infligée à la personne recevant les biens en question.

Sources de référence

Études canadiennes

Brock, Kathy (ed.). *Improving Connections between Governments, Nonprofit and Voluntary Organizations: Public Policy and the Third Sector.* McGill-Queen's University Press (February 2002).

Code de bonnes pratiques pour le dialogue sur les politiques : Pour donner suite à l'Accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole (octobre 2002) (disponible à l'adresse suivante : http://www.vsi-isbc.ca).

Commission de réforme du droit de l'Ontario. *Report on the Law of Charities.* Gouvernement de l'Ontario (1996).

Drache, Arthur. « The English Charity Commission Concept in the Canadian Charity Context. » *The Philanthropist*, vol. 14, n° 1.

Drache, Arthur et Laird Hunter. « A Canadian Charity Tribunal: A Proposal for Implementation. » Projet de la Kahanoff Foundation (janvier 2000) (disponible à l'adresse suivante : http://www.nonprofitscan.ca).

Hall, Michael, L. Greenberg et L. McKeown. *Talking about Charities: Canadians' Opinions on Charities and Issues affecting Charities.* Préparé pour la Muttart Foundation par le Centre canadien de philanthropie (octobre 2000) (disponible à l'adresse suivante : http://www.muttart.org).

Institute for Media, Policy and Civil Society. *Les organismes prennent la parole.* En association avec le Centre canadien de philanthropie (mars 2002) (disponible à l'adresse suivante : http://www.impacs.org/pdfs/prennentlaparole_final.pdf).

Monahan, Patrick, avec Elie Roth. « Federal Regulation of Charities: A Critical Assessment of Recent Proposals for Legislative and Regulatory Reform, » Projet de la Kahanoff Foundation (janvier 2000) (disponible à l'adresse suivante : http://www.nonprofitscan.ca).

La Table ronde sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole. *Consolider nos acquis : pour une meilleure gestion et transparence au sein du secteur bénévole au Canada.* Rapport final (février 1999) (disponible à l'adresse suivante : http://www.vsi-isbc.ca).

Travailler ensemble : Une initiative conjointe du gouvernement du Canada et du secteur bénévole. Rapport des tables conjointes (août 1999) (disponible à l'adresse suivante : http://www.vsi-isbc.ca).

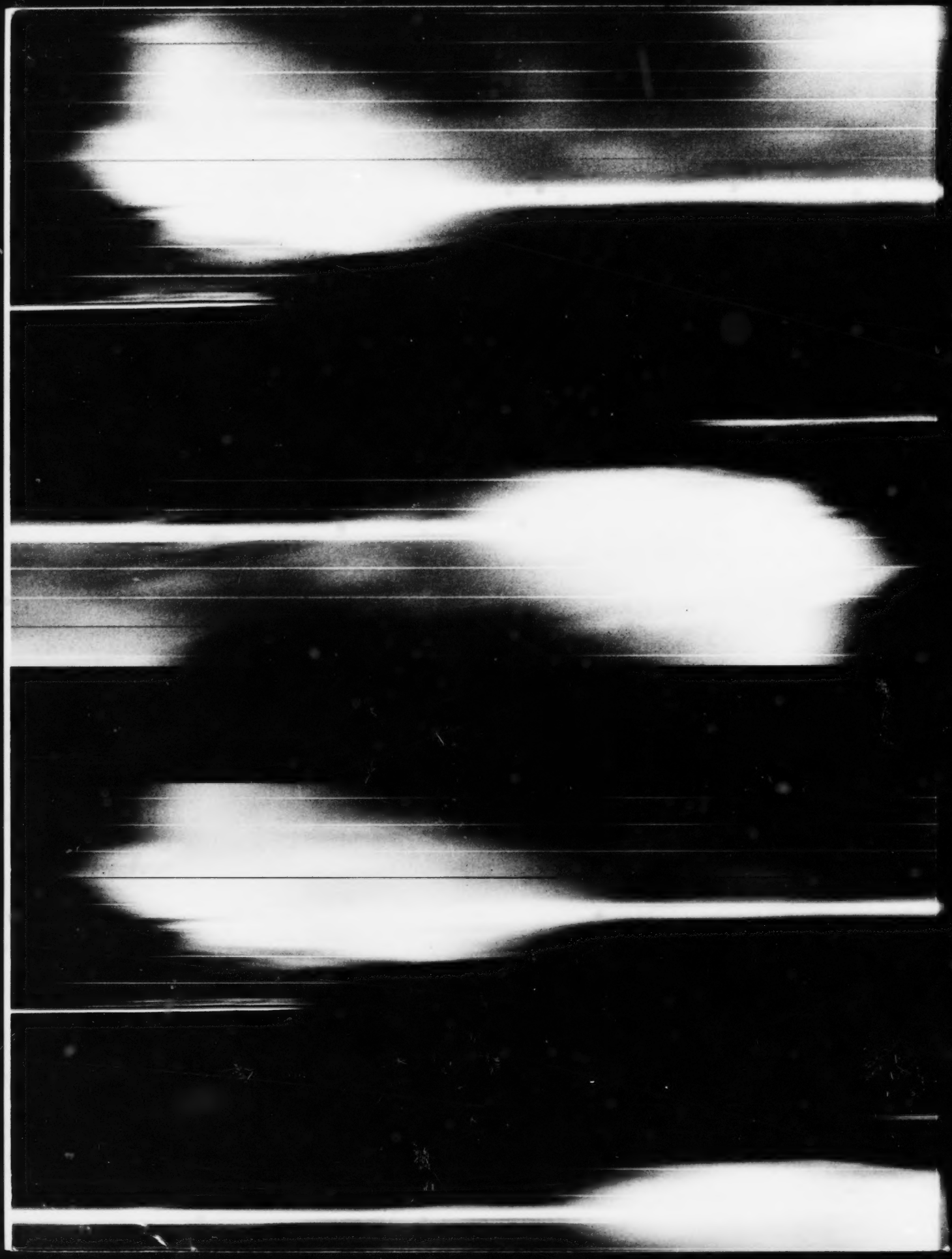
Études et conclusions internationales

The Charity Commission Regulation and Support of Charities. Vingt-huitième rapport (1997-98) du House of Commons Committee on Public Accounts (The Stationery Office, Londres, 1998).

Charity Scotland. Rapport de la Scottish Charity Law Review Commission (mai 2001) (disponible à l'adresse suivante : http://www.charityreview.com/csmr/csmr-01.htm).

International Journal of Not-for-Profit Law, vol. 2, n° 1. Discours et notes d'allocutions prononcés lors de la conférence sur le droit des organismes à but non lucratif, tenue à Budapest en 1999 (disponible à l'adresse suivante : http://www.icnl.org/journal/vol2iss1/).

Report of the Inquiry into the Definition of Charities and Related Organizations. Charities Definition Inquiry, Australie (août 2001) (disponible à l'adresse suivante : http://www.cdi.gov.au/default.htm).

First Report by the Working Party on Registration, Reporting and Monitoring of Charities. Nouvelle-Zélande (février 2002) (disponible à l'adresse suivante : http://www.treasury.govt.nz/charities/).

Second Report by the Working Party on Registration, Reporting and Monitoring of Charities. Nouvelle-Zélande (mai 2002) (disponible à l'adresse suivante : http://www.treasury.govt.nz/charities/).